



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGON.**

**La Auditoría de Desempeño, una  
herramienta para evaluar el cumplimiento  
de las metas y objetivos de los programas  
federales y de las políticas públicas en  
México, en el marco de la fiscalización  
superior y la rendición de cuentas: 2003,  
2005.**

**T E S I S**

**BAJO LA MODALIDAD DE  
PRÁCTICA PROFESIONAL  
QUE PARA OBTENER EL  
TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN ECONOMÍA**

**P R E S E N T A:**

**CARLOS AURELIO CRUZ MORÁN**



**ASESOR:**

**Lic. Manuel Cázares Castillo**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

Debo señalar que el presente trabajo de tesis surge como una necesidad de cerrar un ciclo en mi formación académica y continuar con mi desarrollo profesional y relación laboral en la Auditoría Superior de la Federación, por ello, agradezco la oportunidad que se me ha brindado para colaborar con dicha institución, a lo largo de 20 años, que me ha permitido conocer diversos aspectos del quehacer económico y social del país, mediante los trabajos de fiscalización superior a la Administración Pública Federal, y contribuir con mi trabajo en la promoción de la cultura de la transparencia y rendición de cuentas en México.

Agradezco todo el apoyo incondicional que me ha concedido mi familia en todos estos años de formación personal, académica y profesional.

Dedico este trabajo:

A mi madre, Guadalupe Morán Ángeles, por la vida y el cariño que me ha regalado.

A mi padre, Adolfo Cruz Lázaro (q.e.p.d.), por la confianza, el respeto, la enseñanza y admiración de siempre.

A mi esposa, María Teresa González Trejo, por su amor, paciencia, comprensión y apoyo incondicional de todos los días.

A mis hijas, Lucero Montserrat y Karla Guadalupe Cruz González, por su cariño, respeto y comprensión.

A mis hermanos Teresita del Niño Jesús, Estela, Alberto Eugenio, María del Carmen, Esteban Javier y Norma Angélica, por su compañía y apoyo moral.

A la Universidad Nacional Autónoma de México:

Con un permanente sentido de gratitud y orgullo, por permitirme ser universitario de la máxima casa de estudios del país.

A mi asesor de tesis:

Licenciado Manuel Cázares Castillo, por su apoyo, paciencia y tiempo dedicado al presente trabajo.

Al Honorable Jurado Sinodal, con respeto.

## CONTENIDO

### Introducción

	Pág.
CAPÍTULO I. Marco Teórico Conceptual	1
I.1. Conceptualización de política pública	3
I.2. Tipos de Auditoría	4
I.2.1. Auditoría Financiera	4
I.2.2. Auditoría Administrativa	4
I.2.3. Auditoría Operacional	5
I.2.4. Auditoría de Evaluación de Programas	5
I.2.5. Auditoría de Legalidad	8
I.2.6. Auditoría Gubernamental	8
I.2.7. Auditoría de Desempeño	9
CAPÍTULO II. Marco Normativo de la Rendición de Cuentas en México	14
II.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	14
II.2. Planeación Nacional	14
II.2.1. Ley de Planeación	15
II.2.2. Sistema Nacional de Planeación Democrática	15
II.2.3. Plan Nacional de Desarrollo y Programas de Mediano Plazo	20
II.2.4. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000	21
II.2.5. Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1995-2000	22
II.2.6. Nueva Estructura Programática (NEP)	23
II.2.7. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)	25
II.3. La Auditoría Superior de la Federación	27
II.3.1. Atribuciones y obligaciones	27
II.3.1.1. Ley de Fiscalización Superior	28
II.3.1.2. Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación	32
II.3.2. Estructura orgánica	32
II.3.3. La Auditoría Especial de Desempeño	34
II.3.3.1. Etapa de planeación de la auditoría	36
II.3.3.2. Etapa de desarrollo de la auditoría	38
II.3.3.3. Etapa de presentación del informe final de la auditoría	40
CAPÍTULO III. Casos prácticos de una auditoría de desempeño en el Sector Social y de Finanzas	43
III.1. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2003	43
III.2. El Sistema Financiero de Fomento, 2005	63
CAPÍTULO IV. Conclusiones	82
Bibliografía	89
Índice de Cuadros, Gráficos y Diagramas	92

## Introducción

Hoy en día la rendición de cuentas del gobierno federal en un sistema democrático y de pluralidad política adquiere una gran relevancia para informar a la opinión pública de los logros obtenidos por las políticas públicas y los programas federales instrumentados por él mismo. Vale la pena estudiar el tema para saber en qué medida las auditorías de desempeño practicadas por la Auditoría Superior de la Federación están contribuyendo a evaluar la gestión pública, mediante la medición del cumplimiento de las metas y objetivos de sus programas; programas que se instrumentan y ejecutan para atender las prioridades nacionales relacionadas con el desarrollo económico y bienestar social de la población y los diferentes grupos sociales.

Con este trabajo se pretende mostrar las técnicas de investigación que se aplican en la ejecución de las auditorías de desempeño para la evaluación de los programas federales y las políticas públicas, mismas que pueden ser complementarias a las que en la licenciatura de Economía se enseñan a los alumnos.

Asimismo, se pretende contribuir en el conocimiento de las labores de fiscalización que realizo en la Auditoría Superior de la Federación (antes Contaduría Mayor de Hacienda) desde hace 20 años (de 1989 a 2001 como auditor; de 2001 a 2004 como Jefe de Departamento, participando en actividades de evaluación de los programas federales orientados al desarrollo social; y de 2005 a la fecha como subdirector, en el área de auditoría de desempeño a los programas y/o políticas públicas relacionadas con las funciones de gobierno y finanzas). Pero en general, sobre el papel de las auditorías de desempeño en la evaluación del cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en las políticas públicas y programas federales instrumentados por el Gobierno Federal.

Además, se pretende mostrar cómo mi formación económica en la FES-Aragón ha sido determinante para revisar, analizar, entender, comprender e interpretar dichos instrumentos públicos implementados por el Gobierno Federal en México.

Otro de los aspectos por el cual considero que es relevante el tema a desarrollar, es el que se refiere a la importancia institucional que representa el hecho de haber recibido la instrucción profesional en la Universidad Nacional Autónoma de México y mi desarrollo profesional que vengo realizando desde hace 20 años en la Auditoría Superior de la Federación, mediante mi participación en la planeación, desarrollo y seguimiento de auditorías a los programas federales y las políticas públicas implementados por el Gobierno Federal para incidir en el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas del país.

Los conocimientos adquiridos en la carrera de Economía sobre el presupuesto por programas; las finanzas públicas; las teorías del desarrollo y subdesarrollo; las nociones de contabilidad gubernamental y las ciencias de investigación económico-sociales, me permitieron acceder al mercado laboral que en ese tiempo ofrecía la entonces Contaduría Mayor de Hacienda, donde desde las primeras intervenciones en materia de evaluación de programas (auditorías de regularidad) facilitaron mi incorporación y desempeño en ese tipo de revisiones, puesto que llevaba los elementos necesarios para conocer la integración de un presupuesto público, los aspectos que integran las finanzas públicas, y las técnicas de investigación en el área económico-social, pero sobre todo por mi formación profesional adquirida a lo largo de los diez semestres de la carrera, para tener una percepción y comprensión de los diferentes problemas sociales y económicos característicos de nuestro país.

Con este trabajo, pretendo transmitir a los estudiantes de la carrera de Economía, y otras carreras afines, mis conocimientos y experiencias adquiridas en la Auditoría Superior de la Federación, como miembro integrante de los grupos de auditoría conformados en esta institución, para realizar las actividades de fiscalización superior de las políticas públicas y/o programas federales, que le son encomendados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, todo ello en el marco de la rendición de cuentas.

Considero que mi desempeño y permanencia en la Auditoría Superior de la Federación ha sido posible por los conocimientos adquiridos en la Universidad Nacional Autónoma de México, específicamente en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón, hoy Facultad de Estudios Superiores Aragón.

En este sentido, para la presentación de este trabajo propuse como objetivos los siguientes:

- a) Dar a conocer a los egresados de la carrera de Economía qué es la Auditoría de Desempeño y cómo se aplica en la evaluación por resultados de los programas federales y las políticas públicas;
- b) Ubicar el lugar que ocupa la Auditoría de Desempeño en el proceso presupuestario, establecido en el Sistema Nacional de Planeación Democrática;
- c) Aportar a los egresados de la Licenciatura de Economía una alternativa para evaluar los programas federales y las políticas públicas implementadas por el Gobierno Federal, desde la perspectiva de la fiscalización superior del gasto público federal; y
- d) Exponer las contribuciones de la Auditoría de Desempeño en la medición del cumplimiento de las metas y objetivos establecidos por el Gobierno Federal en sus programas y políticas públicas implementadas.



En el marco de estos objetivos, establecí la hipótesis de trabajo siguiente, que se tradujo en el hilo conductor del trabajo: Las auditorías de desempeño practicadas por la Auditoría Superior de la Federación han contribuido a medir el cumplimiento de las prioridades nacionales establecidas por el Gobierno Federal en el Plan Nacional de Desarrollo, mediante la fiscalización de las metas y objetivos planteados en las diferentes políticas públicas y/o programas federales, fomentando la implantación de mejoras en el quehacer gubernamental para la consecución del mandato constitucional de crear las condiciones necesarias para el bienestar de la población y el desarrollo económico del país.

En este contexto, para el cumplimiento de los objetivos establecidos y la demostración de la hipótesis de trabajo, el documento se estructuró en cuatro grandes apartados en los que se desarrolló el alcance del mismo. En el primero de ellos, se expuso el marco conceptual en el que se desarrolló la exposición, desde la conceptualización de las políticas públicas y los diferentes tipos de auditoría que se aplican en el quehacer gubernamental, hasta llegar a la auditoría de desempeño, parte esencial del trabajo.

Cabe hacer mención que para la definición de auditoría de desempeño se consideró la concepción que la Academia de Mexicana de Auditoría Integral tiene de la misma mediante los diversos boletines publicados por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, y la que propiamente se define en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

El segundo capítulo se integró de los temas concernientes al sustento jurídico de la rendición de cuentas en México y específicamente sobre la función encomendada a la Auditoría Superior de la Federación para realizar la fiscalización superior de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Se presentan los diversos intentos que ha realizado el Gobierno Federal desde 1995, en que se da a conocer el Programa de Modernización de la Administración Pública y hasta el año de 2003 en que se diseña el sistema de evaluación del desempeño, para evaluar la gestión pública.

En este mismo capítulo se expone la función de fiscalización que realiza la Auditoría Superior de la Federación, establecida en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, así como las modalidades de revisión que le encomienda la Ley y que se señalan en su Reglamento Interior, y que es precisamente en este último donde se dispone la facultad de realizar auditorías de desempeño. En la exposición de lo que es una auditoría de desempeño, el trabajo contiene la exposición de lo que son este tipo de revisiones, desde los trabajos de planeación de la misma, la etapa de desarrollo con la aplicación de los procedimientos de auditoría correspondientes, y la presentación del informe final de la revisión efectuada.

En el tercer capítulo se presentan dos casos prácticos de auditorías de desempeño: uno sobre la evaluación de los objetivos establecidos al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en el año de 2003, y otro sobre la evaluación de los propósitos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Sistema Financiero de Fomento en el año de 2005. En este capítulo del trabajo se exponen las experiencias adquiridas en la materia y se demuestra la aplicación de las herramientas que provee la auditoría de desempeño para evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos de los programas gubernamentales y de las políticas públicas diseñadas y aplicadas por el Gobierno Federal: desde el trabajo de recopilación y análisis de la información para elaborar la propuesta de auditoría, incluyendo la ubicación del objeto de estudio en toda la estructura programática del Gobierno Federal, hasta el estudio y comprensión del objeto de estudio, identificando en la normativa correspondiente el objetivo principal de la política pública o de la dependencia y entidad pública responsable de operar a la misma.

En complemento a lo anterior, el tercer apartado del trabajo comprendió la exposición de los resultados obtenidos de la auditoría, y que derivaron de la aplicación de los procedimientos de auditoría correspondientes, así como la presentación del informe respectivo.

El cuarto capítulo contiene las conclusiones que derivan de la aplicación de las auditorías de desempeño, fundamentalmente de la importancia que adquieren como herramienta para evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos de los programas gubernamentales y de las políticas públicas, y su contribución para fomentar entre las dependencias y entidades públicas, responsables de operar dichas políticas, la implantación de mejoras en su quehacer gubernamental para la consecución del mandato constitucional de establecer las condiciones necesarias para el bienestar de la población y el desarrollo económico del país.

Finalmente, se presenta la bibliografía y fuentes de información utilizadas para la elaboración del trabajo, los anexos e índice de cuadros y gráficos necesarios para la exposición de los casos prácticos desarrollados.

Es conveniente mencionar que el presente trabajo tiene un carácter explicativo de lo que son las auditorías de desempeño en el marco de la rendición de cuentas en México. Lo anterior, a través de la metodología aplicable a este tipo de revisiones, la cual comprende las técnicas de investigación y recopilación de la información y documentación necesaria para la planeación y desarrollo de las auditorías; los diversos métodos de investigación que pueden ser utilizables en las auditorías de desempeño (cualitativo, cuantitativo, analítico, deductivo, etc.), para evaluar los programas federales y las políticas públicas en el marco de los tres conceptos fundamentales establecidos en la Ley de Fiscalización Superior de la

Federación: eficacia, eficiencia y economía; y las herramientas susceptibles de utilizarse en este tipo de evaluaciones, como son: uso de estadísticas; aplicación de encuestas de opinión entre la población objetivo de los programas y/o políticas públicas; y la utilización de cuestionarios o entrevistas entre los responsables de operar dichos programas o políticas.

La realización de auditorías de desempeño es equiparable a la realización de una investigación económica y social, y su enfoque es eminentemente objetivo, esto es, los resultados arrojados por estas revisiones están sustentados suficientemente con la información y documentación proporcionada por las dependencias o entidades responsables de operar los programas federales y políticas públicas.

Para el desarrollo del Informe de Práctica Profesional en cuestión se empleó el método deductivo, toda vez que se partió de identificar los tipos de auditoría existentes, hasta aterrizar en la auditoría de desempeño y mostrar su aplicación y resultados en algunos casos. Sin embargo, se aplicaron diversos métodos como el analítico, cualitativo y demostrativo, cada uno de acuerdo al desarrollo de los capítulos que comprende el trabajo.

De esta manera, desde la estructuración, delimitación y alcance del trabajo se utilizó el método analítico para la revisión, análisis e interpretación de la diversa información y documentación recopilada en esta etapa, y que sirvió para conformar la bibliografía básica y complementaria del trabajo.

En el desarrollo del marco teórico conceptual se acudió al apoyo de la técnica de investigación que ofrecen los métodos analítico y deductivo, es decir, para descomponer, comprender e interpretar los diferentes tipos de revisión que conlleva la fiscalización superior de la gestión pública, hasta llegar a la auditoría de desempeño.

Para la integración del marco normativo de la rendición de cuentas en México, se aplicó la técnica cualitativa para comprender e interpretar la normativa vigente en la materia. Y en el desarrollo del tercer capítulo se utilizó el método demostrativo, para exponer cómo la auditoría de desempeño ha contribuido a medir el cumplimiento de las metas y objetivos de los programas gubernamentales y de las políticas públicas establecidas por el Gobierno Federal.

## CAPÍTULO I. Marco Teórico Conceptual

Con la aprobación de la Ley de Planeación en 1982 se instituyó en México el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), con una observancia obligatoria para el sector público, de coordinación con los gobiernos estatales y municipales, y de concertación e inducción con los sectores social y privado, orientado hacia un sólo fin: promover la acción eficaz, eficiente y congruente de las dependencias y entidades públicas.

A partir del SNPD se derivaron diversas modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para cumplir con las disposiciones dictadas por dicho instrumento, disposiciones que aún hoy en día permanecen vigentes para su observancia. No obstante, a raíz de la decisión del gobierno mexicano de adherirse a la Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en mayo de 1994, se efectuaron diversos ajustes a la normativa que rige el accionar del aparato gubernamental, diseñándose nuevos instrumentos de seguimiento y evaluación de la gestión pública, con el propósito de promover la utilización eficiente de los recursos económicos del país, administrados por el gobierno federal.

En este contexto, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000<sup>1/</sup> se estableció como compromiso gubernamental desarrollar nuevos criterios para medir el desempeño de la gestión pública, que contribuyera a: evaluar la calidad del servicio público; recoger la opinión de la población respecto del mismo, y medir la capacidad de respuesta de las dependencias y entidades públicas en la atención de las necesidades básicas de la población, en un marco de reforma y modernización de la Administración Pública Federal, que promoviera el uso eficiente de los recursos públicos y el cumplimiento cabal de los programas federales, con una rendición de cuentas clara.

Aún más, la reforma estructural anunciada abarcaría incluso a los órganos responsables de evaluar y fiscalizar la gestión pública y el ejercicio del gasto como la SECODAM (actualmente Secretaría de la Función Pública) y la Contaduría Mayor de Hacienda (hoy Auditoría Superior de la Federación), a efecto de coadyuvar en la construcción de una administración honesta y eficiente de los recursos públicos.

La cristalización de esta reforma se manifestó con la implementación del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000<sup>2/</sup>. En él, se precisaron las líneas de acción para transformar y eficientar

---

<sup>1/</sup> México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, pp. 62-65.

<sup>2/</sup> México, **Diario Oficial de la Federación**, mayo de 1996.

la administración pública federal, que coadyuvaran a satisfacer las legítimas necesidades de la población que, para el caso que nos atañe, consistirían en la Medición y Evaluación de la Gestión Pública mediante su evaluación integral por resultados.

Para tal efecto, se instruyó a las dependencias y entidades públicas, con carácter de obligatorio, que establecieran objetivos institucionales claros, vinculados a programas específicos, con metas significativas y cuantificables en términos de resultados; y el diseño y construcción de indicadores de desempeño, que permitieran evaluar los resultados de su gestión en términos de calidad, costos unitarios, pertinencia de sus servicios, los efectos o impacto de las acciones de sus programas en los beneficiarios y el cumplimiento de sus objetivos institucionales propuestos.

El complemento a estas reformas estructurales de la APF fue la instauración del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1995-2000<sup>3/</sup> en noviembre de 1997, en el que se estableció como uno de los objetivos principales aumentar la eficiencia, eficacia y calidad en la aplicación de los recursos públicos, con el propósito de hacer más, con mayor calidad y con los mismos o menos recursos.

Para ello, se comprometieron, entre otras, acciones para diseñar una Nueva Estructura Programática (NEP), construir e implantar indicadores estratégicos, así como enfocar las auditorías del gasto a los resultados. Las innovaciones que trajo consigo la NEP en 1998 fueron principalmente la introducción de indicadores para costear los programas, vincular los propósitos de la política pública con la misión de las dependencias y entidades, y evaluar y monitorear los programas gubernamentales.

Sin embargo, la readecuación de la estructura programática y la introducción de indicadores para medir el cumplimiento de los propósitos de los diferentes programas no ha sido suficiente, ya que si bien las acciones concretas (metas) autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación se miden a través del grado de cumplimiento de los indicadores asociados a ellas, éstos no expresan la esencia u objetivo primordial de la política pública instrumentada y normada en las reglas de operación correspondientes, es decir, son indicadores que miden los aspectos operativos o de gestión del ente público en la aplicación de la política pública, sin que se identifique una relación directa con la misión de éstos en los programas que están bajo su responsabilidad.

---

<sup>3/</sup> México, **Diario Oficial de la Federación**, noviembre de 1997, pp. 30-33.

## I.1. Conceptualización de política pública

Por política pública se entiende las medidas concretas diseñadas por el gobierno, para atender las demandas de los gobernados, y se manifiesta como una guía, plan, programa o conjunto de directrices intencionadas para dar atención a los problemas que son del interés público.<sup>4/</sup>

En el diseño e instrumentación de una política pública se recorren diversas etapas o procesos, para su posterior implementación:

- a) Agenda.- Se refiere al proceso de discusión que llevan a cabo las diferentes fuerzas políticas o tomadores de decisiones de las diferentes propuestas de atención a los problemas nacionales, esto es, en esta etapa se definen los asuntos públicos a los que se dará prioridad y los que conformarán la agenda política del gobierno en turno.
- b) Diagnóstico.- En esta fase se definen y conocen las causas que dan lugar al problema o asunto público que habrá de atenderse. Este es el momento crucial y definitorio de una política pública, ya que aquí se determinarán las alternativas de solución al problema; la factibilidad de las acciones a realizar; las disponibilidades y restricciones presupuestarias; la cuantificación de las metas y objetivos por alcanzar, así como la asignación de recursos humanos.
- c) Instrumentación.- Aquí se concretizan las acciones implementadas por los gobernantes para el cumplimiento de los objetivos y metas autorizados, y que contribuirán a atender el problema o asunto público.
- d) Evaluación.- En esta etapa del proceso de las políticas públicas, se recaba la información suficiente que servirá para analizar el cumplimiento o no de dichas políticas. Se trata de un estudio que busca conocer si se lograron cumplir las metas establecidas; el impacto que tuvieron las acciones entre la población a la cual iban dirigidas; la eficiencia de los procesos que se aplicaron para su realización, y los costos económicos de su implementación.

Es precisamente en la etapa de evaluación de las políticas públicas donde se manifiestan los resultados obtenidos por estas, y de donde, dependiendo del dictamen que derive de esa evaluación, los gobernantes tomarán las decisiones pertinentes que permitirán conocer si la política pública continuará

---

<sup>4/</sup> México, Gestión y Política Pública, **Una estrategia emergente para la política pública**, Volumen IV, Número 1, primer semestre de 1995, p. 27.

implementándose, y se establecerán las medidas conducentes que permitan mejorar o reforzar las acciones correspondientes.

## I.2. Tipos de Auditoría

Una herramienta útil para evaluar los resultados obtenidos por una política pública o programa implementado por el Gobierno Federal, la constituye la técnica de revisión denominada auditoría, que se expresa como la acción de verificar que la información financiera, operacional y administrativa, en nuestro caso de una dependencia o entidad pública que tienen a su cargo la operación de una política pública o programa federal, es confiable, veraz y oportuna, que permita conocer si las operaciones realizadas por el ente público se dieron en la forma como fueron planeados; y si la normativa y lineamientos establecidos fueron observados.

En este subcapítulo se presentan los principales tipos de auditoría que son aplicables en las dependencias y entidades públicas, así como sus características y propósitos a las que están enfocadas.

### I.2.1. Auditoría Financiera

Se refiere al examen de transacciones, operaciones y registros financieros que permitirá conocer si la información financiera que se produce en el ente auditado es confiable, oportuna y útil, para determinar si las operaciones financieras se efectuaron y registraron en su contabilidad, de conformidad con la normatividad y legislación aplicable.<sup>5/</sup>

### I.2.2. Auditoría Administrativa

Está enfocada principalmente a estudiar los efectos de las decisiones tomadas por los directivos del ente auditado y para determinar si la planeación, la organización, el mando, la coordinación y el control están siendo atendidos. A través de este tipo de revisión se evalúa y promueve el cumplimiento y apego al correcto funcionamiento de las fases o elementos del proceso administrativo y lo que incide en ellos,

---

<sup>5/</sup> México, Santillana González, Juan Ramón, **Auditoría Fundamentos**, Editorial Thomson, Cuarta edición, 2004, p. 36; y Solares Mendiola, Manuel, **La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica**, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp-82-84.

además de evaluar la calidad de la administración en su conjunto, para efectos de los intereses internos de la entidad revisada.<sup>6/</sup>

### I.2.3. Auditoría Operacional

Se refiere al examen de la economía, eficiencia y eficacia obtenida en la asignación y utilización de los recursos financieros, humanos y materiales, mediante el análisis de la estructura organizacional, los sistemas de operación y los sistemas de información de la entidad auditada. Esta revisión tiene, entre otros, los objetivos de determinar si:

- La estructura de la entidad reúne los requisitos, elementos y mecanismos necesarios para cumplir con los objetivos y metas asignados.
- Los recursos humanos y financieros con que cuenta la entidad son suficientes y apropiados para el logro de sus objetivos y metas.
- El sistema de información es oportuno, confiable y útil para la adecuada toma de decisiones.

Asimismo, este tipo de auditoría pretende verificar si las operaciones se efectuaron en atención y cumplimiento de los términos autorizadas por el propio Poder Legislativo, es decir, busca determinar si se cumplieron los objetivos y metas de los programas aprobados.<sup>7/</sup>

### I.2.4. Auditoría de Evaluación de Programas

Esta modalidad de revisión fue adoptada por la entonces Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados, hasta la revisión de la Cuenta Pública de 1998, y tiene como antecedente inmediato la reforma administrativa instrumentada en el periodo 1977-1982, a partir de la adopción del presupuesto por programas en la Administración Pública Federal. Además, representa el antecedente inmediato de las auditorías de desempeño que actualmente se practican en la Auditoría Superior de la Federación.

A diferencia del presupuesto tradicional, que se enfocaba más a lo que el gobierno adquiere (servicios personales, materiales, equipos, etc.) y en las funciones de administración y control de los recursos públicos, el presupuesto por programas correlaciona los aspectos financieros con los programáticos para:

---

<sup>6/</sup> México, González Mondragón, Armando, **Auditoría Administrativa**, Editorial Trillas, Primera edición, 2002, p. 27.

<sup>7/</sup> Op. Cit., Santillana González, ..., p. 7.



compatibilizar los propósitos, prioridades, estrategias y la asignación de recursos para el corto y mediano plazos; identificar la estructura y costos de las metas de consumo, inversión y producción como elementos fundamentales para la formulación, ejercicio, control y evaluación de presupuesto público, y conocer con mayor precisión el impacto e interrelación del gasto sectorial en el contexto económico nacional.

De esta manera, el gasto público federal se basa en presupuestos que se formulan en apoyo a programas que señalan objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Así, el Presupuesto de Egresos de la Federación se convierte en el instrumento público donde se establecen las directrices para financiar durante el año las actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de las dependencias y entidades señaladas en dicho documento.

La evaluación de programas que realizaba la entonces Contaduría Mayor de Hacienda comprendía un conjunto de actividades para valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados programático-presupuestales que se presentaban en la Cuenta Pública, en relación con lo aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En este sentido, las auditorías de evaluación de programas permitían retroalimentar el siguiente ciclo de instrumentación del proceso de planeación, a efecto de ajustar los recursos requeridos para el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y las políticas de mediano y corto plazo por aplicar, y revisar la congruencia entre las acciones e instrumentos para asegurar que los resultados fueran los esperados.

De esta forma, las auditorías de evaluación de programas se desarrollaron tomando como referencia la verificación de los objetivos y metas que previamente se han definido en la planeación, y en la que se asignaron con antelación recursos humanos, tecnológicos, materiales y financieros, además de especificar tiempo y espacio en el que se desarrollan las acciones y se atribuyen responsabilidades a una o varias unidades ejecutoras.

En la realización de este tipo de auditorías se aplicaban tres tipos de criterios para ser verificados durante la revisión:

- a) La vinculación de los objetivos de los programas con las prioridades nacionales y/o sectoriales establecidas en su marco de planeación;
- b) La importancia de la participación del gasto de los programas en el gasto del sector correspondiente; y
- c) La magnitud de las variaciones registradas en las metas y/o gasto de los programas respecto de lo aprobado en el Presupuesto de Egresos.

En complemento a estos criterios, se consideraban también los relativos al seguimiento de algunas auditorías efectuadas en años anteriores a efecto de constatar la atención otorgada a las recomendaciones emitidas en años anteriores; y la necesidad de aplicar este tipo de revisiones en dependencias y entidades nunca antes revisadas con anterioridad.

Los resultados de las políticas públicas y los programas federales seleccionados se analizaban conforme a los indicadores de evaluación de congruencia, eficacia, eficiencia y suficiencia.

**Congruencia:** A través de este indicador se verificaba la vinculación existente entre los objetivos y metas de los programas y las prioridades nacionales y/o sectoriales establecidas en el marco de planeación, es decir, se examinaba si los objetivos y metas establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para la política pública o programa sujeto a revisión estuvieron alineados con los objetivos y metas sectoriales de corto plazo definidos en el Programa Operativo Anual, con las prioridades nacionales de mediano plazo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales de mediano plazo.

**Eficacia:** Con este indicador se pretendía medir el grado en que las instituciones responsables de los programas cumplieron sus metas de operación, de ampliación de la capacidad física y/o de conservación y mantenimiento.

**Eficiencia:** Mediante este indicador se dimensionaba la racionalidad con que se aplicaron los recursos presupuestales asignados para la consecución de las metas originales, esto es, si al relacionar los recursos presupuestados y ejercidos con las metas originales y alcanzadas se obtenía un gasto unitario inferior al que se estimó originalmente, y si se actuó con mayor eficiencia, o viceversa.

**Suficiencia:** Este indicador señala el grado en que las políticas públicas o programas federales atienden total o parcialmente los problemas nacionales y/o sectoriales hacia los cuales se orientaban sus acciones. De esta forma, si las acciones realizadas contribuyeron de manera importante a modificar la problemática existente, se consideraba que los resultados del programa habían sido satisfactorios.

### I.2.5. Auditoría de Legalidad

Estas auditorías tienen como finalidad revisar si la dependencia o entidad observó en el desarrollo de sus responsabilidades, funciones y actividades el cumplimiento de las disposiciones legales que le sean aplicables, como leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, normatividad, etc., y verificar si los sujetos fiscalizados captaron, administraron, ejercieron y comprobaron los recursos públicos, de conformidad con los programas y montos aprobados.<sup>8/</sup> En la Auditoría Superior de la Federación, este tipo de revisiones pueden ser financieras y de cumplimiento o legalidad; de obra pública e inversión física; de sistemas; y auditorías especiales.<sup>9/</sup>

### I.2.6. Auditoría Gubernamental

La auditoría gubernamental tiene como propósito la revisión de los aspectos financieros, operacionales y administrativos de las dependencias y entidades públicas, así como el resultado de programas bajo su encargo y el cumplimiento de disposiciones legales que enmarcan sus responsabilidades, funciones y actividades, y es aplicable para fiscalizar y vigilar el ejercicio de la actividad pública a través de órganos creados y establecidos por ley para tal efecto:

- A través de los órganos técnicos que sirven de apoyo a las legislaturas (Auditoría Superior de la Federación y las contadurías mayores de los estados).
- Por medio de la Secretaría de la Función Pública, perteneciente al Poder Ejecutivo Federal, las contralorías estatales y las municipales.<sup>10/</sup>

Por lo anterior, este tipo de revisión comprende el examen o revisión de las funciones, actividades y operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, realizadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con objeto de evaluar si el todo o parte de los estados financieros y presupuestales presentan razonablemente la situación financiera o el ejercicio presupuestal; si los objetivos y metas fueron alcanzados en condiciones de eficacia y eficiencia con relación a los recursos que se les asocian, y se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables.

---

<sup>8/</sup> Op. Cit., Santillana González, ..., p. 38.

<sup>9/</sup> México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, **Auditoría a las cuentas públicas**, Comisión de Auditoría a Cuentas Públicas, Primera reimpresión a la primera edición, 2004, p. 82.

<sup>10/</sup> México, Santillana González, Juan Ramón, **Contabilidad y Auditoría Gubernamental**, Editorial Thomson, Segunda edición, 2002, pp. 211 y 243.

En la Auditoría Gubernamental se identifican a su vez algunas variantes de la misma, según sea el aspecto revisado:

La auditoría gubernamental financiera, también conocida como auditoría de estados financieros, se enfoca a la revisión de los libros y registros contables de la entidad pública, con el fin de emitir una opinión acerca de la razonabilidad de las cifras que son reportadas en los estados financieros. La auditoría gubernamental administrativa se refiere al examen de la estructura de la organización de una entidad pública en lo que se refiere a sus metas y objetivos establecidos, su forma de operar y las relaciones que guarda con sus empleados.

La auditoría gubernamental técnica, considerada también como la revisión que efectúa un profesional especializado en la materia que se pretende evaluar, tiene como fin la revisión de un aspecto en particular y que forma parte de las actividades sustantivas del ente público sujeto a revisión, por ejemplo, el proceso de contratación de una obra pública, en la que se requerirá de un profesional con conocimientos de ingeniería civil.<sup>11/</sup>

#### I.2.7. Auditoría de Desempeño

De acuerdo con la Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, este tipo de auditorías se definen como "La evaluación de la actuación de una entidad a la luz de factores de desempeño que se consideran críticos para cumplir con su misión, en los términos de la visión que para ella se haya adoptado".<sup>12/</sup>

Entendiéndose por evaluación la acción de comparar el desempeño real de la entidad contra sus objetivos y metas emanados de la misión y de la visión de la propia entidad, y como desempeño al resultado obtenido por el conjunto de acciones y operaciones realizadas por una entidad para lograr sus metas y objetivos, a la luz de los criterios de eficacia, eficiencia y economía.<sup>13/</sup>

---

<sup>11/</sup> México, Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo, **Fiscalización y control gubernamental en México**, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. y Universidad Nacional Autónoma de México/Facultad de Contaduría y Administración, Primera edición, 2003, p. 93.

<sup>12/</sup> México, Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, **Concepto de Auditoría al Desempeño**, Boletín 10, Dofiscal Editores, Primera edición, 2003, p. 3.

<sup>13/</sup> Ibid., p. 3.

En su Boletín Núm. 11,<sup>14/</sup> La Academia Mexicana de Auditoría Integral definió la metodología para las auditorías de desempeño, en cuatro fases operativas:

- A. Estudio General y Conclusiones Preliminares
- B. Planeación
- C. Ejecución
- D. Informe

A. La fase de Estudio General y Conclusiones preliminares comprende 12 actividades específicas a desarrollar en una auditoría de este tipo:

1. Determinación del marco jurídico de la entidad: que se refiere al conocimiento previo sobre la naturaleza jurídica de la dependencia o entidad pública que será motivo de revisión, esto es, el mandato, ley o decreto de creación de la misma, para conocer su razón de ser en la Administración Pública Federal, y su ubicación dentro de las prioridades nacionales y sectoriales.
2. Identificación del propósito de la entidad: comprende la misión, visión, programas, estrategias, objetivos y metas, así como la forma en que se encuentra organizada la entidad para realizar los diferentes procesos comprometidos.
3. Vinculación con sus planes, programas y proyectos importantes: el propósito de esta actividad es determinar la congruencia que guardan sus estrategias, programas, objetivos y metas de la entidad pública incluidos en sus diferentes planes, programas y proyectos autorizados.
4. Formulación del diagrama o modelo descriptivo de la operación de la entidad: se trata de describir esquemáticamente la forma de operar de la entidad sujeta a revisión, a efecto de identificar los procesos sustantivos que realiza para cumplir con su misión y visión.
5. Análisis de su estructura de gobierno corporativo y de organización: se refiere a estudiar la forma en que se encuentra organizado el ente público para identificar las áreas en las que recae la labor sustantiva y de decisión.
6. Ubicación de sus principales recursos: en esta actividad se precisarán los diferentes tipos de recursos de que dispone el ente público para su funcionamiento, como pueden ser los humanos, materiales, financieros y tecnológicos.

---

<sup>14/</sup> México, Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, **Concepto de Auditoría al Desempeño**, Boletín 11, Dofiscal Editores, Primera edición, México, 2004, pp. 7-24.

7. Estudio de sus sistemas de información, de medición de resultados y de rendición de cuentas: se refiere a la identificación del sistema de información de que dispone el ente público, esto es, la diversa información, bases de datos y las fuentes que las alimentan, a efecto de conocer las estadísticas que reflejen el cumplimiento o no de su Misión, Visión y Objetivos.
8. Conocimiento del enfoque de la entidad para el control de los riesgos a que está expuesta: mediante esta actividad, se pretende conocer si el ente dispone de un sistema de control y administración de riesgos.
9. Análisis de información existente sobre resultados alcanzados por la entidad en su conjunto: se refiere a la indagación sobre el hecho de conocer si el ente reporta en sus diferentes documentos de rendición de cuentas (informe de labores, estados financieros, etc.) los resultados obtenidos en un periodo determinado, para conocer el grado de cumplimiento de sus objetivos y metas establecidos.
10. Determinación preliminar de los factores críticos de desempeño y de los indicadores correlativos: se entiende como el conocimiento de los diversos indicadores de que dispone el ente para medir el grado de cumplimiento de sus objetivos, en términos de la cobertura de atención a la población objetivo, así como el nivel de satisfacción de la misma, respecto de los productos o servicios que ofrece el ente.
11. Evaluación preliminar del desempeño de la entidad: con el desarrollo de las actividades anteriores se recogen los elementos necesarios para efectuar un análisis preliminar del ente público.
12. Formulación de las conclusiones preliminares: Como resultado de la evaluación preliminar realizada, se identificarán las fortalezas y debilidades del ente, los factores críticos de desempeño y los indicadores de desempeño necesarios durante la ejecución de la auditoría.

## B. Fase de Planeación

La Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño señala que en esta etapa de la auditoría de desempeño se deben identificar los procesos sustantivos o críticos de la entidad, a efecto de profundizar en el conocimiento de los mismos, y que serán necesarios para determinar los procedimientos y alcance de la revisión que se efectuará.

### C. Fase de Ejecución de la Auditoría

En esta etapa, el auditor de desempeño identifica las metas y objetivos que la entidad pretende cumplir; los recursos humanos, materiales y financieros utilizados para el efecto; y el grado de satisfacción de la población beneficiaria. Durante este proceso se realiza un análisis sobre las variaciones a las metas y recursos aplicados, a efecto de conocer las causas y efectos de las mismas.

### D. Fase del Informe de Auditoría

En esta fase, se presentan de manera escrita los resultados y conclusiones de la revisión efectuada durante la auditoría, en donde se deberá demostrar cada uno de los hallazgos detectados. De acuerdo con la percepción de la Academia, las observaciones y recomendaciones que emita el auditor de desempeño, deberán tener un enfoque proactivo, es decir, se deberán orientar a generar y desarrollar alternativas de solución a la problemática detectada.

## La Auditoría de Desempeño en la Auditoría Superior de la Federación

A partir de la revisión de la Cuenta Pública de 1999, la Auditoría Superior de la Federación, adoptó un nuevo enfoque en sus revisiones de evaluación de programas, para dar lugar a la aplicación de auditorías de desempeño, las cuales tienen el propósito de evaluar la eficacia, eficiencia y economía con las que se han empleado los recursos humanos, materiales y financieros, identificando las fortalezas y debilidades de las dependencias y entidades públicas que administran recursos federales, para determinar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos, a través de indicadores estratégicos y de gestión.

La evaluación se relaciona con el análisis de los resultados de las políticas públicas o programas federales seleccionados, y que es una parte esencial de los procesos de las políticas, hace posible la relación de los objetivos con los resultados y comprende la enumeración de las metas y objetivos generales del programa, así como la identificación de indicadores que permitan medir el cumplimiento de esos objetivos.<sup>15/</sup>

---

<sup>15/</sup> México, Gestión y Política Pública, **Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación**, Volumen IV, Número 1, primer semestre de 1995, p. 7.

Por lo anterior, este tipo de auditorías parten de una posición normativa que se pregunta si las disposiciones establecidas en las normas, reglas, condiciones presupuestales, procedimientos y mandatos particulares han sido cumplidas.

Pero las auditorías de desempeño no sólo tienen el propósito de determinar si las dependencias y entidades cumplieron con la normatividad, programas y metas establecidos, sino también conocer las expectativas de la población que recibe sus bienes y servicios, y si los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos, utilizados para producirlos u otorgarlos son razonables, debiendo evaluar la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creadas. Por ello, con este tipo de revisiones se identifican las áreas de oportunidad que limitan la consecución de dichos objetivos y se proponen las medidas preventivas y correctivas que efectivamente apoyen a la organización del logro de sus fines, para aprovechar mejor los recursos que tiene asignados.<sup>16/</sup>

Para una definición más completa de la auditoría de desempeño, y congruente a los trabajos de fiscalización superior que se realizan en la Auditoría Especial de Desempeño de la ASF, este tipo de revisión se concibe como: "Una evaluación en la que se miden: la eficacia a través de resultados, con base en indicadores estratégicos y de impacto; la eficiencia, por medio de la fidelidad de la operación del programa, y con apoyo en indicadores de gestión; la economía, se mide por el costo de la política o programa público contra los resultados obtenidos /.../ comprueba el impacto de los resultados en la población objetivo a través de los indicadores de calidad y de satisfacción del ciudadano /.../ analiza el comportamiento de los actores o servidores públicos, tanto de la entidad responsable de poner en práctica el programa o política pública como de los operadores de la misma".<sup>17/</sup>

En suma, en la Auditoría Superior de la Federación la Auditoría de Desempeño se define como: "La revisión sistemática, interdisciplinaria, organizada, objetiva, propositiva, independiente y comparativa del impacto social de la gestión pública y de la congruencia entre lo propuesto y lo obtenido".<sup>18/</sup>

En el Subcapítulo II.3.3, se detalla el proceso de aplicación de las auditorías de desempeño, especificando cada una de las etapas que la integran.

---

<sup>16/</sup> México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. y Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, **Auditoría al Desempeño**, Cuarta reimpresión, 2001, p. 43.

<sup>17/</sup> México, Auditoría Superior de la Federación, **Auditoría Especial de Desempeño. Marco Operativo**, 2008, pp. 114.

<sup>18/</sup> Ibid. p. 120.



## CAPÍTULO II. Marco Normativo de la Rendición de Cuentas en México

### II.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el artículo 74, fracción IV, párrafo quinto, de la Carta Magna, se establece que una de las facultades que tiene la Cámara de Diputados es la de revisar la Cuenta Pública, con el propósito de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Asimismo, en el párrafo sexto, se señala que para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se auxiliará de la entidad de fiscalización superior de la Federación (Auditoría Superior de la Federación).<sup>19/</sup> Este mandato, obliga a todas las dependencias y entidades públicas, o personas físicas y morales, que habiendo recibido recursos federales en un ejercicio fiscal, a rendir cuentas sobre los resultados de la aplicación de los mismos.

Las facultades que se le otorgan a la Auditoría Superior de la Federación para realizar las funciones de fiscalización superior, se establecen en el artículo 79 constitucional, fracciones I a la IV, mismas que se especifican en el apartado II.4 de este informe.

### II.2. Planeación Nacional

En México, han sido diversos los intentos por establecer un sistema de planeación que permita articular y vincular las diferentes actividades que realizan los diferentes agentes económicos y sociales que concurren en el devenir histórico del país, desde la Ley de Planeación de 1930 en que se expresa el primer esfuerzo por realizar un inventario de los recursos naturales del país, hasta las reformas administrativas que se suscitaron a partir de 1976, para estructurar el funcionamiento de las instituciones públicas en tres diferentes ámbitos: global, sectorial y estatal.

Recientemente, el propósito principal de la planeación en México ha sido la reorganización de los diversos instrumentos con que cuenta el Estado, para la consecución de los propósitos nacionales establecidos en la Carta Magna. Lo cierto es que hablar de planeación es hablar de programación, presupuestación, control y evaluación de las diversas actividades que realiza el Estado.

---

<sup>19/</sup> México, **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Editorial Porrúa, 154a. edición, 2007, pp. 81 y 82.

La importancia de la planeación radica en el sentido de organización que debe tener un Estado para dirigir el destino de un país, con el sólo propósito de ofrecer un mejor bienestar a la población que representa.

### II.2.1. Ley de Planeación

Esta ley tiene, entre otros propósitos, establecer las normas y principios básicos bajo los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo del país y, por tanto, la orientación de las actividades de la Administración Pública Federal.<sup>20/</sup>

En este ordenamiento se definió a la planeación nacional como “La ordenación nacional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados”.<sup>21/</sup>

De esta forma, en esta ley se disponen las obligaciones y participación que asumen los diferentes actores del quehacer público nacional, desde el Presidente de la República, secretarios de estado, hasta las dependencias y entidades públicas. Asimismo, establece la creación de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través del cual se organizarán y funcionarán dichos actores, para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

### II.2.2. Sistema Nacional de Planeación Democrática

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) está configurado por un conjunto de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal entre sí, con las autoridades de los gobiernos estatales y con los organismos de los sectores social y privado, a fin de realizar acciones de común acuerdo. Involucra fundamentalmente a las áreas de las dependencias y entidades públicas que llevan a cabo actividades de planeación, pero también incluye a las áreas

---

<sup>20/</sup> México, Poder Ejecutivo Federal, **Ley de Planeación**, 1982, p. 1.

<sup>21/</sup> Ibid, p. 2.

operativas que deben ejecutar lo planeado y proporcionar elementos para controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas en general.<sup>22/</sup>

Este conjunto de relaciones funcionales comprende también mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población formalizan acuerdos y toman parte activa en el proceso de planeación. Mediante responsabilidades y funciones establecidas con base en una estructura institucional, se producen distintos documentos de planeación que se distinguen por su jerarquía, su cobertura y por su función dentro del sistema.

Dentro del SNPD se da el proceso de planeación, el cual comprende las diferentes actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el PND, así como los programas que se derivan de éste. Dichas actividades tienen como propósito vincular el mediano con el corto plazo, a efecto de mantener la congruencia entre las actividades cotidianas y el logro de los objetivos y metas previstos, y puedan corregirse con oportunidad tanto las desviaciones en la ejecución de lo planeado como las previsiones de mediano plazo al cambiar las condiciones bajo las cuales se formularon.<sup>23/</sup>

De esta manera, para su funcionamiento, el proceso de planeación se divide en cuatro etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación.

Formulación.- De acuerdo con el SNPD, se define como "El conjunto de actividades que se desarrollan para la elaboración del PND y los programas de mediano plazo. Comprende la formulación de diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional, la definición de los objetivos y prioridades del desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de los grupos sociales y el señalamiento de estrategias y políticas congruentes entre sí".<sup>24/</sup>

Instrumentación.- Se concibe como el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del PND y los programas de mediano plazo (PMP) a objetivos y metas de corto plazo. Con este propósito se elaboran programas de carácter anual que vinculan el corto con el mediano plazo y constituyen la referencia básica de las vertientes de instrumentación. Las actividades fundamentales de esta etapa consisten en precisar las metas y acciones para cumplir con los objetivos establecidos, elegir los

---

<sup>22/</sup> México, Secretaría de Programación y Presupuesto, **Sistema Nacional de Planeación Democrática**, Segunda edición, 1985, p.31.

<sup>23/</sup> Ibid., p. 32.

<sup>24/</sup> Ibid., p. 32.

principales instrumentos de política económica y social, asignar recursos, determinar a los responsables de la ejecución y precisar los tiempos de ejecución del PND y de los programas.<sup>25/</sup>

El SNPD establece que la instrumentación de los programas anuales tiene lugar a través de cuatro vertientes: Obligación; Coordinación; Concertación, e Inducción, las cuales integran las formas mediante las cuales se desagregan en acciones específicas los contenidos generales de la planeación, objetivos y estrategias, identificando su temporalidad y ubicación espacial.

Control.- Es el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el PND y los programas. Es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de las desviaciones, insuficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos, contenidos en el PND, los programas y los presupuestos de la administración pública.<sup>26/</sup>

En esta etapa del proceso de planeación, participa el Congreso de la Unión, al ejercer un control externo sobre el sistema, a través de su facultad de aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

Evaluación.- Se define como el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del Plan y los programas en un lapso determinado, generalmente un año, en términos del cumplimiento de los objetivos y metas propuestos. Mediante este proceso, se busca identificar las fortalezas y debilidades de un ente público, de donde se puedan derivar propuestas de mejora para modificar o mantener una política o un programa dentro del siguiente ciclo de programación anual.<sup>27/</sup>

De acuerdo con el SNPD, la evaluación tiene como principales actividades las siguientes:

- Cotejar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos al final de un periodo;
- Verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de mediano y corto plazo, y su impacto económico y social;

---

<sup>25/</sup> Ibid., p. 34.

<sup>26/</sup> Ibid., p. 38.

<sup>27/</sup> Ibid., p. 40.

- Analizar las causas de las posibles desviaciones que hayan impedido el cumplimiento de las metas propuestas o el registro de un cumplimiento mayor; y
- Contribuir al diseño de propuestas tendientes a modificar o mantener las estrategias de los programas anuales, las políticas e instrumentos aplicados y los recursos empleados.

A partir de lo anterior, el sistema define cuatro tipos de evaluaciones que se pueden realizar en la Administración Pública Federal:<sup>28/</sup>

1. Programático-presupuestal: Con ella se abordan los aspectos relacionados con los avances y obstáculos en el cumplimiento de los objetivos propios de los programas; el comportamiento de los componentes del gasto y la forma de financiamiento de éste; y la incidencia de las acciones gubernamentales en la problemática económica y social.
2. Gestión de la Administración Pública Federal: su propósito es verificar el cumplimiento de la normativa que rige el funcionamiento de la administración de las dependencias y entidades públicas, sobre el buen uso y manejo eficiente de los recursos y fondos públicos.
3. Contable: tiene como fin analizar los resultados de la gestión financiera del sector público, desde una perspectiva contable, esto es, una evaluación similar a la programático-presupuestal pero con referencia a la relación que guardan los ingresos públicos y la forma en que se ejerce el presupuesto.
4. Económico social: orientada al análisis de los resultados obtenidos con respecto a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, pero enfocada fundamentalmente al seguimiento de la problemática detectada en los sectores productivos y sociales.

Además de establecer los procesos de planeación y las diversas actividades específicas que realizan los diferentes actores de dicho proceso en las cuatro etapas del proceso presupuestario, el SNPD define los instrumentos en los que se establecen objetivos, metas, estrategias y políticas, con el único fin de atender las prioridades de la planeación nacional, y se clasifican de acuerdo a su jerarquización y ordenación temporal y espacial:

- A) Normativos, de mediano plazo
  - a) Plan Nacional de Desarrollo
  - b) Programas de mediano plazo

---

<sup>28/</sup> Ibid., p. 41.

- Sectoriales
  - Estratégicos (regionales y/o especiales)
- B) Operativos, de corto plazo
- a) Programas Anuales
  - b) Ley de Ingresos
  - c) Presupuesto de Egresos
  - d) Convenios Únicos de Desarrollo
  - e) Contratos y Convenios de Concertación
  - f) Instrumentos Administrativos
- C) De control
- a) Informes trimestrales de la situación económica y social
  - b) Informes de los Gabinetes Especializados
  - c) Informes de las Comisión Gasto-Financiamiento
  - d) Informes de las auditorías gubernamentales
- D) De evaluación
- a) Informes de Gobierno
  - b) Informe de Ejecución del PND
  - c) Cuenta Pública
  - d) Informes sectoriales e institucionales
  - e) Informes sobre áreas y necesidades específicas
  - f) Informe anual de evaluación de la gestión gubernamental

De esta forma, desde el SNPD se establecen las fases o etapas que sigue el proceso presupuestario en la Administración Pública Federal, los diferentes tipos de evaluación que se pueden realizar en las dependencias y entidades públicas que den cuenta de los resultados obtenidos al final de un periodo determinado, y los diferentes instrumentos que servirán para dar seguimiento al cumplimiento de las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

En este caso, las evaluaciones a las políticas públicas y programas gubernamentales que se realizan en el marco de las auditorías de desempeño, como se verá más adelante, se ubican dentro de la etapa de evaluación del proceso presupuestario que determina el SNPD, dan cuenta de los cuatro tipos de evaluaciones que establece éste y recaban datos e información de los diferentes instrumentos que marca el sistema para efectuar el proceso de planeación de las auditorías en las que se seleccionarán las políticas

públicas, programas, dependencias o entidades públicas que serán motivo de revisión, así como para la identificación de los objetivos, metas y disposiciones normativas que habrán de cumplir.

### II.2.3. Plan Nacional de Desarrollo y Programas de Mediano Plazo

De acuerdo con el SNPD el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento normativo que emite el Ejecutivo Federal en turno, en el que se definen “los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional”,<sup>29/</sup> y se elabora, aprueba y publica dentro de los primeros seis meses, a partir de la fecha de inicio de cada administración, y tendrá una vigencia no mayor a la del periodo de dicha administración. En este documento se establecen, entre otros aspectos, los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo del país; los instrumentos y responsables de su ejecución; y los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional.<sup>30/</sup>

Además, en el Plan se señalan los programas de mediano plazo que han de diseñarse por cada sector administrativo, para atender las prioridades nacionales y, por ello, se erige como el documento que orienta a todos los demás instrumentos del SNPD.

Por su parte, los programas de mediano plazo se refieren a los documentos normativos que contienen los planteamientos y orientaciones que guiarán a las dependencias y entidades públicas para cumplir con lo dispuesto en el Plan, mediante la identificación de objetivos, metas, políticas e instrumentos.<sup>31/</sup> Dentro de este tipo de programas se encuentran los sectoriales; estratégicos (regionales y especiales), e institucionales.

Los programas sectoriales contienen los objetivos, prioridades, políticas e instrumentos relacionados con un sector de la economía o la sociedad, y en ellos se definen las estimaciones de recursos necesarios para la consecución de sus metas y objetivos, identificando a los responsables de su ejecución.

Por su parte, los programas estratégicos pueden diseñarse como regionales o especiales. Los primeros se orientan a atender alguna problemática identificada en una región que se considere estratégica para el desarrollo nacional, por lo que en su atención estarán involucradas además de las dependencias o

---

<sup>29/</sup> Ibid., p. 62.

<sup>30/</sup> México, Poder Ejecutivo Federal, **Ley de Planeación**, artículo 21, 1982, p. 7.

<sup>31/</sup> Op. Cit., Secretaría de Programación y Presupuesto, ..., p. 63.

entidades públicas las entidades federativas; en tanto que los segundos están instrumentados para atender alguna prioridad del desarrollo integral del país y en la que se involucran dos o más coordinadoras sectoriales.

Por último, los programas institucionales contienen el diagnóstico, objetivos, metas prioritarias y complementarias, acciones operativas de apoyo, recursos financieros y criterios que regirán su operación, y estarán a cargo de las entidades paraestatales, para contribuir al cumplimiento de los objetivos, prioridades, estrategias y políticas del PND y los programas que de él se desagreguen.<sup>32/</sup>

#### II.2.4. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000

Este instrumento normativo surge como respuesta de México a su incursión en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>33/</sup> y en el marco del clima de demanda de la población nacional de una mejora en los servicios gubernamentales, mayor transparencia y honestidad en las acciones de gobierno y el uso de los recursos públicos.<sup>34/</sup> Según lo expuesto en este documento, la actuación y desempeño de las dependencias y entidades públicas se ha realizado siempre desde el punto de vista de los niveles de gasto autorizados y ejercidos en un ejercicio fiscal, así como en función de la asignación del presupuesto a programas y rubros presupuestarios, olvidándose que su medición debe realizarse en función de su contribución al logro de los objetivos institucionales y nacionales. En otras palabras, la percepción programático-presupuestal ha dado prioridad siempre a la disciplina fiscal, sin incorporar criterios de eficiencia y efectividad que permita medir el cumplimiento de las expectativas que tiene la población de la gestión gubernamental.<sup>35/</sup>

En este programa, el Gobierno Federal estableció por vez primera la intención de medir los resultados de la gestión gubernamental, mediante la creación de mecanismos de medición y evaluación del desempeño de las dependencias y entidades públicas.

En este documento se determinó la obligatoriedad a las dependencias y entidades públicas de establecer objetivos claros y vinculados a sus programas o acciones específicas y diseñando metas significativas y cuantificables en términos de resultados, para lo cual diseñarían indicadores de desempeño que

---

<sup>32/</sup> Op. Cit., Secretaría de Programación y Presupuesto, ..., p. 64.

<sup>33/</sup> México se integró a esta organización en mayo de 1994.

<sup>34/</sup> México, **Diario Oficial de la Federación**, 28 de mayo de 1996, p. 1.

<sup>35/</sup> Ibid., p. 11.



permitieran evaluar el impacto de las acciones realizadas entre la población, en términos de su calidad, costo y pertinencia de los servicios que ofrecen, pero siempre verificando el cumplimiento de los objetivos institucionales y nacionales. Asimismo, se dispuso que la implementación de este sistema de indicadores permitiría medir objetivamente el desempeño, la eficacia y la eficiencia de los programas, acciones y servicios prestados.<sup>36/</sup>

## II.2.5. Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1995-2000

En la administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se dio a conocer el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 1995-2000,<sup>37/</sup> en el que se estableció como objetivo principal generar los recursos suficientes para alcanzar niveles de inversión que fortalecieran las fuentes de financiamiento internas, y atender así los efectos de la crisis registrada en 1994, provocada principalmente por la conjugación de diversos factores, entre los que se mencionan los siguientes: sobrevaluación del tipo de cambio real; aumento de las tasas de interés internacionales; financiamiento del déficit en la cuenta corriente mediante entradas de capital volátiles; excesivo crecimiento de la deuda de corto plazo denominada en moneda extranjera; y el establecimiento de una política cambiaria demasiado rígida.<sup>38/</sup>

Por ello, la política de financiamiento del desarrollo de esa administración dispuso cuatro grandes estrategias: 1) Promover el ahorro del sector privado; 2) Consolidar el ahorro público; 3) Fortalecer y modernizar el sistema financiero, y 4) Aprovechar el ahorro externo como complemento del ahorro interno.<sup>39/</sup>

Para el cumplimiento de la estrategia de consolidar el ahorro público, se estableció la política específica relativa al gasto público, la cual tendría como objetivos: 1) promover el crecimiento económico mediante inversión en infraestructura; 2) elevar el nivel de bienestar de la población; 3) aumentar la eficiencia, eficacia y calidad en la aplicación de los recursos públicos, y 4) promover el crecimiento económico mediante inversión en infraestructura. Específicamente, con el tercer objetivo se pretendía transformar a las dependencias y entidades gubernamentales en organizaciones eficientes y eficaces, por lo que sería necesario modernizar la gestión pública, orientándola a la obtención de resultados, mediante el uso eficiente y eficaz de los recursos presupuestarios, y así ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los

---

<sup>36/</sup> Ibid., p. 27.

<sup>37/</sup> México, **Diario Oficial de la Federación**, 7 de noviembre de 1997, p. 1.

<sup>38/</sup> Ibid., p. 8.

<sup>39/</sup> Ibid., p. 20.

bienes y servicios públicos. En este contexto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público implementaría, entre otras, las acciones siguientes:

- Crear una nueva estructura programática y diseñar e implantar indicadores estratégicos.
- Enfocar las auditorías del gasto a los resultados.

Las acciones concretas que se propuso esta administración era la de crear una Nueva estructura programática (NEP) y el establecimiento de un sistema de indicadores que contribuyera a alcanzar los objetivos de la política de gasto público y contribuir al sano financiamiento del desarrollo económico. Estas acciones se reflejarían en la implementación de una reforma presupuestaria enfocada a: replantear de manera integral la estructura programática y la incorporación de indicadores estratégicos que permitieran evaluar y monitorear los programas y las principales actividades gubernamentales.

El replanteamiento de la estructura programática tendría como propósito vincular de forma directa los objetivos de las políticas públicas, la misión de las dependencias y entidades, para facilitar el costeo de los programas y las políticas de gobierno, que permitieran medir el desempeño de los programas y de sus ejecutores.

En lo referente a las auditorías del gasto a los resultados, con la implementación de la NEP se pretendía vincular el gasto aplicado con los resultados obtenidos, para poder obtener una evaluación integral de las dependencias y entidades públicas, y dar a conocer así los logros obtenidos con sus contribuciones al gasto federal.<sup>40/</sup>

#### II.2.6. Nueva Estructura Programática (NEP)

Con la nueva estructura programática implementada en la Administración Pública Federal, a partir del ejercicio presupuestal de 1998, se pretendía facilitar el costeo de las políticas públicas, de los programas gubernamentales y el de las actividades a cargo de las dependencias y entidades del sector público, mediante la elaboración de una nueva clasificación y desagregación de los programas y actividades del sector público, así como con la introducción de indicadores que permitan evaluar y monitorear los programas y las actividades gubernamentales.

---

<sup>40/</sup> Ibid., p. 32.

Con la nueva estructura programática se redefinieron las categorías y elementos programáticos, que hasta la apertura programática de 1997, representan cambios significativos, como se observa en el cuadro comparativo siguiente:

CUADRO NÚM. 1 COMPARATIVO DE APERTURAS PROGRAMÁTICAS 1997 y 1998

<b>Estructura Programática hasta 1997</b>	<b>Estructura Programática 1998</b>
<b>Categorías</b>	<b>Categorías</b>
Funciones (6) Subfunciones (35)	Se redefinen: Funciones (20) Subfunciones (44)
Programas (173) Subprogramas (709)	Se introducen: Programas Sectoriales Programas Especiales (36) Actividades Institucionales (9 grupos) Proyectos Institucionales Proyectos de Inversión
Proyectos	
<b>Elementos:</b>	<b>Elementos</b> (atributos para evaluar):
Objetivos	Se introducen: Misión
Regionalización	Propósito Institucional
Metas (3,225)	Se precisan: Objetivos
Clasificación económica de las metas	Se introducen: Indicadores estratégicos Metas de los indicadores
Unidad de medida (210)	Se precisa: Regionalización
Gran división del Sistema de Cuentas Nacionales (9)	
<b>Unidad responsable</b>	<b>Unidad responsable</b>

FUENTE: México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Reforma al Sistema Presupuestario. La Nueva Estructura Programática**, 1998.

Con este nuevo esquema, se pretendía dar orden y dirección al gasto público, así como definir su ámbito de aplicación, esto es, identificar lo que se haría con los recursos públicos. Cada una de las categorías programáticas previstas en la nueva estructura programática (función, subfunción, programa sectorial, programa especial, etc.) se asociaría a los recursos presupuestarios, es decir, serían cuantificables en términos monetarios.

Por su parte, los elementos programáticos (misión, propósito institucional, objetivo, indicador estratégico, etc.) contendrían la información cualitativa y cuantitativa de lo que se preveía lograr con los recursos públicos. En la Nueva Estructura Programática resalta el hecho de la incorporación de los indicadores estratégicos como elemento programático, como una vía para evaluar los logros alcanzados en cada una de las políticas públicas o programas presupuestarios implementados por el gobierno federal.

Es decir, con dichos indicadores, y sus resultados correspondientes, se identificarían los aspectos relevantes de los programas para tomar decisiones en materia de asignación presupuestaria y se tendría un marco de referencia para evaluar el cumplimiento de los objetivos de esos programas. A manera de

ejemplo, algunos de los indicadores que se preveía utilizar en esta Nueva Estructura Programática son: tasa de mortalidad hospitalaria; tasa de crecimiento demográfico; tasa de desempleo, y costo promedio por alumno graduado de secundaria.

De acuerdo con lo dispuesto en la Nueva Estructura Programática, los indicadores estratégicos tendrían los propósitos siguientes:

- Ü Proporcionar información objetiva acerca de los resultados de los programas, actividades institucionales y proyectos de inversión, para disponer de elementos que permitieran evaluar si se alcanzarían los objetivos planteados;
- Ü Medir la eficiencia, eficacia, la calidad, la cobertura, el resultado, el impacto y el costo de las tareas gubernamentales en relación con la consecución de los objetivos propuestos;
- Ü Establecer prioridades dentro del conjunto de actividades que se realicen;
- Ü Dar seguimiento al ejercicio de los recursos públicos, y así obtener una aproximación objetiva al cumplimiento de los propósitos de las políticas públicas; y
- Ü Aportar información para la toma de decisiones, a fin de reforzar lo que se está haciendo, o bien, para corregir el rumbo, implementar nuevas estrategias y/o reorientar los recursos.

De esta manera, la NEP “surge como una solución específica para dotar de mayor transparencia a la asignación, distribución y aplicación de los recursos públicos y para incentivar a la eficacia y la eficiencia gubernamental. (...) Los indicadores, serán fundamentales para la rendición de cuentas, pues constituirán una base objetiva y aceptada tanto por el Ejecutivo como por el Legislativo para justificar la propuesta de gasto y para verificar los resultados alcanzados”.<sup>41/</sup>

## II.2.7. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)

Como ya se señaló en el punto anterior, la reforma al sistema presupuestario preveía la implantación de una Nueva Estructura Programática y la incorporación de indicadores estratégicos para evaluar y monitorear los programas y las actividades gubernamentales mediante un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), para promover una administración más eficaz y eficiente de la administración de los recursos públicos y orientada a resultados, esto es, al cumplimiento de las prioridades nacionales, lo que podría ser medido con el diseño y desarrollo de indicadores de resultados.

---

<sup>41/</sup> México, Chávez Presa, Jorge A., **Para Recobrar la Confianza en el Gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público**, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 161 y 198.

Una de las características principales de estos indicadores es que deberían enfocarse a la medición de resultados de manera continua y periódica y no de la descripción de los procesos o actividades intermedias.

De esta forma, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dio a conocer el SED, señaló que su propósito fundamental sería "Proporcionar a los ejecutores del gasto y a las autoridades presupuestarias una herramienta de evaluación integrada por elementos de medición y monitoreo, que les permita tomar decisiones más objetivas, eficientes y efectivas, en el proceso de administración del gasto público. (...) Servir como instrumento de desarrollo de la NEP; orientar la evaluación del desempeño hacia resultados medibles; aplicar elementos de medición y monitoreo mediante el diseño de indicadores estratégicos y sus respectivas metas; y crear una infraestructura de indicadores cuantificables que sirvan de plataforma común en el diseño de convenios de desempeño y/o bases de colaboración".<sup>42/</sup>

De esta manera, la implantación del SED tendría como principales funciones:

- Analizar el desempeño de las dependencias y entidades, vinculándolas con el cumplimiento de sus objetivos;
- Evaluar sistemáticamente el costo de la prestación de servicios públicos y de la producción de bienes, así como su calidad, su pertinencia e impacto sociales;
- Otorgar elementos de apoyo a quienes toman decisiones;
- Promover la credibilidad y confianza de la ciudadanía en la aplicación y uso de los recursos públicos;
- Mejorar la asignación de recursos sobre bases objetivas, racionales y consistentes;
- Identificar programas o componentes de los mismos que requieran estudios más profundos para justificar su existencia; e
- Incorporar nuevas herramientas tecnológicas a la administración de programas gubernamentales, mediante el desarrollo de sistemas de información ejecutivos.

De esta forma, con la NEP y el SED las dependencias y entidades públicas que tenían a su cargo la promoción de las políticas públicas implementadas por el Gobierno Federal, tendrían que dar cuenta del grado de cumplimiento de las prioridades nacionales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, mediante la utilización de indicadores que midieran la efectividad de la acción del

---

<sup>42/</sup> México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Sistema de Evaluación del Desempeño**, 1999, p. 6.

gobierno; la calidad y cobertura de los servicios públicos; la satisfacción del ciudadano, y la obtención de resultados.

En este contexto, y de acuerdo con lo establecido en el SED, se podrían utilizar cuatro tipos de indicadores para dar cuenta de los resultados obtenidos por las dependencias y entidades:

- Indicadores estratégicos: para medir el cumplimiento de los objetivos establecidos en la planeación de mediano plazo.
- Indicadores de los proyectos: para evaluar el cumplimiento de los objetivos de los proyectos y ofrezcan información acerca del avance de los mismos.
- Indicadores de gestión: para recabar información sobre las actividades institucionales de las dependencias y entidades públicas, así como sobre el cumplimiento de las funciones y los procesos internos de sus unidades responsables.
- Indicadores de servicio: para medir la calidad de los servicios que ofrecen las instituciones públicas, sobre estándares previamente establecidos y conforme a las necesidades y expectativas de sus clientes.

Sin embargo, aún con las novedades que ofrece el SED para la medición de los resultados obtenidos por los entes públicos en la administración pública federal, el sistema por sí solo no permite identificar y determinar las causas de los resultados obtenidos y, por consiguiente, no es posible identificar las acciones concretas que se tomarán para mejorar los resultados obtenidos y, con ello, el cumplimiento de los objetivos institucionales y nacionales.

### II.3. La Auditoría Superior de la Federación

La Auditoría Superior de la Federación inaugura una etapa en la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, al incorporar nuevos ejes de análisis que van más allá del cumplimiento legal. Por encima del cumplimiento financiero, las evaluaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación han comenzado a enfocarse al desempeño y los resultados alcanzados por las políticas públicas y los programas gubernamentales.

#### II.3.1. Atribuciones y obligaciones

Las principales atribuciones (entendidas también como obligaciones) de este órgano fiscalizador, establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Fiscalización

Superior de la Federación, se señalan en el Artículo 74, fracción IV, quinto párrafo, donde se establece que: Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados revisar la Cuenta Pública del año anterior, actividad que tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Artículo 79, fracción I: La entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley. También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Fracción II: Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, en el que se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

Fracción III: Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos.

Fracción IV: Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades.

#### II.3.1.1. Ley de Fiscalización Superior

Artículo 1: Señala que esta Ley es de orden público y tiene por objeto regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización Superior.

Artículo 3: Establece que la revisión de la Cuenta Pública, está a cargo de la Cámara, la cual se apoya para tales efectos, en la Auditoría Superior de la Federación, misma que tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia Cuenta Pública y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en esta Ley.

Artículo 4: Dicta que serán sujetos de fiscalización superior, los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y las demás entidades fiscalizadas.

Artículo 5: Mandata que la fiscalización superior que realice la Auditoría Superior de la Federación se ejercerá de manera posterior a la gestión financiera, tiene carácter externo y se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

Artículo 14: Señala que la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tienen por objeto determinar:

- I. Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados;
- II. Si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas;
- III. El desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto;
- IV. Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos;
- V. En forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, el resultado de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales;
- VI. Si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación,



enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos y recursos materiales;

VII. Si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;

VIII. Las responsabilidades a que haya lugar, y

IX. La imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta Ley.

Artículo 16: Se señala que para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá, entre otras, las atribuciones siguientes:

I. Establecer los criterios para las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera;

II. Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo, de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones, de conformidad con las propuestas que formulen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales y las características propias de su operación;

IV. Evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos;

V. Verificar que las entidades fiscalizadas que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados, así como, en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes, además con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;

XV. Determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes;

Artículo 31: Establece que el Informe del Resultado que rinda la Auditoría Superior de la Federación a la Cámara de Diputados deberá contener como mínimo lo siguiente:

- a) Los dictámenes de la revisión de la Cuenta Pública;
- b) El apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, con respecto a la evaluación de la consecución de sus objetivos y metas, así como de la satisfacción de las necesidades correspondientes, bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía;
- c) El cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales correspondientes;
- d) Los resultados de la gestión financiera;
- e) La comprobación de que los Poderes de la Unión, y los entes públicos federales, se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación y en las demás normas aplicables en la materia;
- f) El análisis de las desviaciones presupuestarias, en su caso, y
- g) Los comentarios y observaciones de los auditados.

Luego entonces, después de identificar las atribuciones y obligaciones que tiene la Auditoría Superior de la Federación, se concluye lo siguiente:

Una de las acciones fiscalizadoras realizadas por la Auditoría Superior de la Federación se refiere a las auditorías de desempeño, para medir la eficiencia, eficacia y economía con que las dependencias y entidades públicas aplicaron los recursos federales que recibieron para cumplir con sus objetivos y metas establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación año con año.

Los resultados que deriven de las revisiones practicadas por la Auditoría Superior de la Federación son de naturaleza pública, esto es, se deben dar a conocer a la opinión pública una vez que hayan sido presentados a la Cámara de Diputados.

Con la ley de fiscalización se establece que todo organismo que opere, en su totalidad o en parte, con dinero de la ciudadanía es fiscalizable.

La facultad otorgada a la Auditoría Superior de la Federación para revisar los recursos federales transferidos a los estados y los municipios. Es decir, si bien los recursos provenientes del Ramo 33, una vez transferidos, entran directamente a las haciendas públicas estatales y municipales, no escapan a la acción fiscalizadora federal.

Se abre la posibilidad de firmar convenios con otras instituciones (las contadurías mayores de hacienda, las auditorías superiores de los estados e, incluso, agencias auditoras no gubernamentales) para evaluar la actividad pública.

#### II.3.1.2 Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación

En este documento se identifica la forma en que está organizada la Auditoría Superior de la Federación para cumplir con sus atribuciones y obligaciones conferidas en su ley.

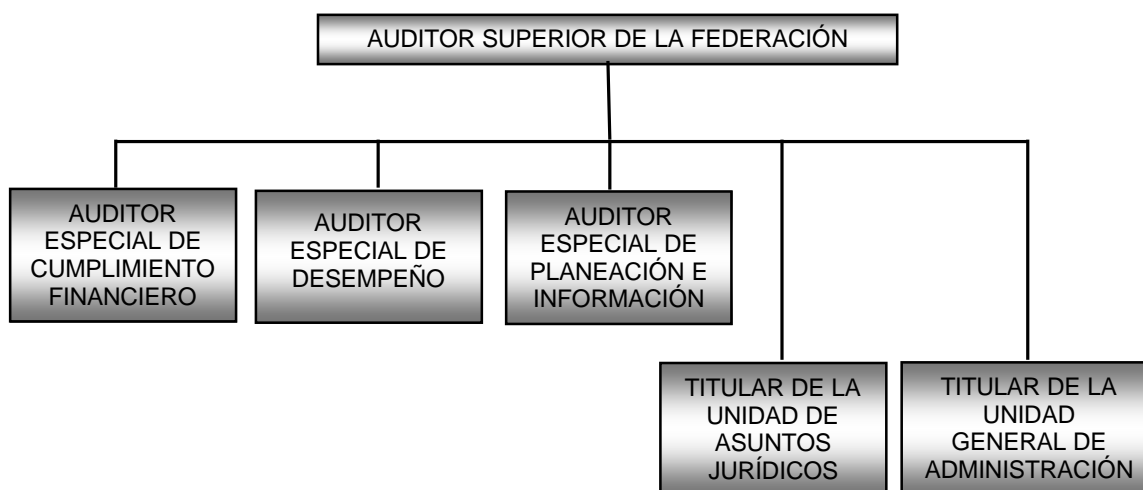
#### II.3.2. Estructura orgánica

En el artículo 2o. del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación (RIASF)<sup>43/</sup> se establece que para el cumplimiento de sus atribuciones, la ASF dispondrá de un Auditor Superior de la Federación; un Auditor Especial de Cumplimiento Financiero; un Auditor Especial de Desempeño; un Auditor Especial de Planeación e Información; un Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, y un Titular de la Unidad General de Administración, como se observa en el organigrama siguiente.

---

<sup>43/</sup> México, **Diario Oficial de la Federación**, México, 2007, Primera Sección, p. 2.

DIAGRAMA NÚM. 1 ORGANIGRAMA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN



FUENTE: México, Auditoría Superior de la Federación, **Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación**, 2007, pp.1-6.

En el artículo 5o. del RIASF se establece, en términos generales, que el Auditor Superior de la Federación representará a la entidad de fiscalización superior y tramitará y resolverá los asuntos de su competencia. En el caso de los auditores especiales, en el artículo 7o. de dicho documento se determinan las funciones y responsabilidades que tendrán de manera genérica estas figuras, entre las cuales se señala que suplirán la ausencia del Auditor Superior de la Federación, aunque las atribuciones específicas a cada uno de ellos se señalan en los artículos correspondientes.

Artículo 8o: el Auditor Especial de Cumplimiento Financiero tiene, entre otras, las atribuciones de supervisar la ejecución de auditorías para verificar que los ingresos, incluyendo los captados por financiamientos, correspondan a los estimados y que fueron obtenidos, registrados y controlados de conformidad con la normatividad aplicable; que los pagos por concepto de deuda pública se realizaron conforme a lo previsto y en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables; así como verificar el cumplimiento de los objetivos, metas, políticas y programas públicos en esas materias.

Artículo 9o: al Auditor Especial de Desempeño, por su parte, le corresponde atender, entre otras, las atribuciones de coordinar y supervisar las auditorías, visitas e inspecciones de las Direcciones Generales a su cargo, con el propósito de revisar en forma sistemática, organizada y objetiva, los programas gubernamentales, proyectos especiales, políticas sectoriales o regionales, así como el funcionamiento de las entidades fiscalizadas; coordinar y supervisar la práctica de auditorías de desempeño y especiales orientadas a verificar que los gastos correspondieron a los autorizados y se efectuaron con economía, eficacia y eficiencia; planear y vigilar que en las auditorías y revisiones se evidencie que el impacto de los

programas, proyectos, políticas y acciones gubernamentales corresponda a lo planeado y que cumplieron con las expectativas previstas en términos de costo-beneficio para la sociedad; y verificar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto anual a efecto de constatar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos.

Artículo 10: al Auditor Especial de Planeación e Información, le fueron asignadas, entre otras, las atribuciones relacionadas con supervisar la ejecución de auditorías para verificar que los ingresos, incluyendo los captados por financiamientos, correspondan a los estimados y que fueron obtenidos, registrados y controlados de conformidad con la normatividad aplicable; que los pagos por concepto de deuda pública se realizaron conforme a lo previsto y en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables; así como verificar el cumplimiento de los objetivos, metas, políticas y programas públicos en esas materias; y Coordinar y supervisar las auditorías, visitas e inspecciones para constatar que los egresos se ajustaron a lo presupuestado y aplicado al fin establecido y evaluar el cumplimiento de metas y objetivos previstos, conforme a las disposiciones legales correspondientes, o en su caso, que los presupuestos se modificaron de acuerdo con las disposiciones normativas establecidas para tal efecto.

Artículo 12: al Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos le compete representar a la Auditoría Superior de la Federación ante los Tribunales de la República y ejercer las acciones inherentes en los procedimientos civiles, penales, administrativos o de cualquier otra índole que se instauren con motivo de los resultados del ejercicio de las facultades de la Auditoría Superior de la Federación o en aquellos casos en que sea requerida su intervención.

Artículo 13: al Titular de la Unidad General de Administración le corresponde la administración de los recursos financieros, humanos, técnicos y materiales de la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con las disposiciones legales, administrativas y reglamentarias que la rigen y con las políticas y normas que emita el Auditor Superior de la Federación.

### II.3.3. La Auditoría Especial de Desempeño

Para el caso que nos atañe en este trabajo, la Auditoría Especial de Desempeño (AED) dispone de cuatro direcciones generales en las cuales recae la función fiscalizadora en materia de auditorías de desempeño y especiales: Dirección General de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Económico; Dirección General de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Social; Dirección General de Auditoría de Desempeño a Gobierno y Finanzas, y la Dirección General de Auditorías Especiales.

Mediante estas direcciones generales, la AED evalúa la congruencia, eficiencia, eficacia, economía, impacto socio-económico y, en su caso, ambiental de los programas gubernamentales, proyectos especiales, políticas y estrategias regionales ejecutados por las entidades fiscalizadas, en materia de:

- Producción e infraestructura en las dependencias y entidades públicas pertenecientes al Poder Ejecutivo Federal: Energía; Comunicaciones y Transportes; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Economía; Turismo; Reforma Agraria; el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y los Tribunales Agrarios; así como los que se constituyan en la función económica.<sup>44/</sup>
- Desarrollo Social: Educación Pública; Salud; y Desarrollo Social, incluyendo las entidades coordinadas por estas dependencias, y los organismos no sectorizados como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y el Instituto Mexicano del Seguro Social, o los que se constituyan en la función de desarrollo social.
- Gobierno y Finanzas: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Seguridad Pública; Hacienda y Crédito Público; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Función Pública, y Marina, así como sus entidades coordinadas; Presidencia de la República; Consejería Jurídica y la Procuraduría General de la República; Cámara de Diputados y la de Senadores; Suprema Corte de Justicia de la Nación; Consejo de la Judicatura Federal, y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Órganos Constitucionalmente Autónomos, y los que se constituyan en la función de gobierno y finanzas.
- Auditorías Especiales, esto es, en función de propósitos definidos con base en las particularidades de la materia o de los entes públicos federales y entidades fiscalizadas a revisar, entre los que se encuentran los procesos de: creación, fusión, venta o desincorporación de las entidades paraestatales; y la concesión de servicios públicos federales, y de apoyo para saneamiento financiero.

---

<sup>44/</sup> México, **Diario Oficial de la Federación**, México, 2007, Primera Sección, pp. 23-25.

Para el cumplimiento de sus atribuciones encomendadas en la Ley de Fiscalización Superior y su Reglamento Interior, la AED ha formulado y aplica 14 lineamientos técnicos para asegurar un rigor metodológico en la planeación y desarrollo de las auditorías y revisiones que practica:<sup>45/</sup>

1. La Planeación
2. Planeación Detallada: La Auditiva
3. El Resultado: Onus Probandi
4. La Confronta
5. Observaciones y Acciones Emitidas
6. El Dictamen
7. El Informe de Auditoría
8. El Expediente de Auditoría
9. La Ficha de Auditoría
10. Seguimiento y Conclusión de Observaciones-Acciones Emitidas
11. Presentación Gráfica de la Auditoría
12. La Nota de Difusión
13. Materiales para la Comparecencia
14. Premiación de las Auditorías

#### II.3.3.1. Etapa de planeación de la auditoría

En la Auditoría Superior de la Federación se realiza el proceso de planeación de las auditorías, mediante el cual las distintas unidades administrativas auditoras elaboran e integran las diferentes propuestas de revisión susceptibles de realizarse y que con posterioridad integrarán el Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones (PAAVI) de la ASF. La etapa de planeación comprende la identificación de los grupos funcionales, las funciones, subfunciones, programas actividades institucionales, dentro de la apertura programática en la que se registran las actividades a cargo de las dependencias y entidades públicas. A esta fase de la planeación de las auditorías se le denomina como Planeación Genérica.

La determinación de los programas, políticas públicas o aspectos específicos a revisar dependerá de la importancia que tengan dentro del total en el que se ubican funcionalmente, así como en función de los objetivos y metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en los Programas Sectoriales de

---

<sup>45/</sup> México, Auditoría Superior de la Federación, **Auditoría Especial de Desempeño. Marco Operativo**, 2008, pp. 137, 237,349, 416, 458, 476, 483, 495, 505, 519, 571, 584, 592 y 604.

Mediano Plazo (PMP), en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y en las diversas leyes secundarias y reglamentos específicos.

De acuerdo con la normativa institucional implementada por la Auditoría Superior de la Federación, algunas de las fuentes de información utilizadas por los grupos de trabajo para determinar las propuestas de revisión que habrán de someterse a la consideración del Auditor Superior de la Federación para integrar el PAAVI, son las siguientes:<sup>46/</sup>

- Informes del Ejecutivo Federal al Poder Legislativo, relacionados con las finanzas públicas, la situación económica y la deuda pública.
- Estudios técnicos elaborados por la ASF sobre el comportamiento del ingreso-gasto, la evolución y tendencia de los principales indicadores económicos, y las variaciones programáticas y financieras.
- Solicitudes presentadas por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF).
- Resultados de las auditorías realizadas en años anteriores por la ASF y el seguimiento de la atención de sus observaciones.
- Resultados relevantes de las auditorías practicadas por los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Las demandas, denuncias y reclamos de la sociedad.
- Los señalamientos o irregularidades expresadas por la opinión pública en los diferentes medios de comunicación.

En el caso de la selección de las propuestas de revisión que se formulan en la Auditoría Especial de Desempeño, además de las fuentes de información genérica que son considerados en la normativa institucional, se consideran todos aquellos documentos que se derivan del proceso de planeación concebido en el Sistema Nacional de Planeación democrática (SNPD), y que pertenecen a las cuatro etapas que comprende dicho sistema: formulación; instrumentación; control, y evaluación. Para efectos de su consulta, análisis y registro en las propuestas de revisión, estos documentos se integran en dos grandes grupos denominados Fuentes Primarias y Fuentes Secundarias.

---

<sup>46/</sup> México, Auditoría Superior de la Federación, **Tomo II Macroprocesos para la Fiscalización Superior de la Gestión Gubernamental, Volumen 1, Revisión de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera. Etapa de Planeación**, 2006, p. 23.



En las fuentes primarias se consideran aquellos documentos en los que es posible identificar los objetivos y metas del programa gubernamental o política pública que es objeto de revisión, así como el nivel de cumplimiento de los mismos: normativos de mediano plazo (PND, PMP, programas estratégicos e institucionales); operativos de corto plazo (Criterios Generales de Política Económica, Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos de la Federación, Reglas de Operación, etc.); instrumentos de control (Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas y la Deuda Pública, informe de la Secretaría de la Función Pública, etc.); de la rendición de cuentas (Informe de Gobierno, Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Informes de Labores de los entes públicos, etc.); generados por la Cámara de Diputados (Comunicados de la Comisión de Vigilancia de la ASF, Gaceta Parlamentaria, Versiones estenográficas de la H. Cámara de Diputados, etc.); y de la legislación y normativa aplicable ( Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Decretos, Circulares, etc.).

Por lo que se refiere a las fuentes secundarias, se encuentran aquellos documentos o publicaciones en los que se analizan o evalúan los resultados contenidos en las fuentes primarias: documentos académicos (libros, revistas especializadas, artículos, conferencias, etc.); documentos de la opinión pública (artículos periodísticos, revistas, reportajes, etc.); documentos generados por la ASF (indicadores de revisión para la fiscalización superior de la Cuenta Pública, informes trimestrales de coyuntura económica); documentos internos del ente (decreto de creación, ley orgánica, estructura orgánica, sistemas de control, fortalezas y debilidades, etc.); y documentos relacionados con la historia del ente o política pública.

Estas fuentes de información son analizadas por los grupos auditores para identificar los referentes principales que se utilizarán durante una auditoría, con el propósito de comprender y entender el funcionamiento de los programas gubernamentales o políticas públicas, mediante la identificación de las fuentes, datos y hechos.

#### II.3.3.2. Etapa de desarrollo de la auditoría

En esta etapa se refleja la acción concreta de los grupos auditores para evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos a las políticas públicas y los programas gubernamentales. Esta etapa da inicio con la instrumentación y diseño de la revisión que se realizará al programa gubernamental o política pública seleccionada durante el proceso de la planeación genérica, es decir, en esta etapa se tiene ya definida la materia que se auditará. Considerando los 14 lineamientos internos de la Auditoría Especial de Desempeño, en esta etapa se aplican los lineamientos 2 al 8, es decir, comprende la realización de la

Auditina o planeación de la auditoría; la presentación al AED del informe de auditoría en un avance de integración al 75% u Onus Probandi; la realización de los actos de presentación de resultados preliminares y definitivos a los representantes de los entes públicos, responsables de operar la política pública o programa gubernamental fiscalizado, la Confronta; la integración de los resultados de auditoría en los que se observó el incumplimiento a la normativa correspondiente, o lo que lo mismo, la Observaciones y Acciones Emitidas; la conclusión o Dictamen que emite la Auditoría Superior de la Federación respecto de la auditoría practicada a los entes públicos; la integración del Informe de Auditoría, en el que se incluyen las observaciones y acciones que se emiten en forma definitiva y que los entes públicos no tuvieron forma de demostrar lo contrario a lo observado; y la integración del Expediente de Auditoría en el que se encuentra relacionada y archivada la información y documentación que sustenta los resultados de la revisión practicada.

Uno de los aspectos más relevantes de esta etapa de desarrollo de la auditoría lo es el que se refiere a la integración de la Auditina, ya que este documento, conocido también como el análisis previo a la ejecución de la auditoría y del cual se desprenden los aspectos específicos a revisar, corresponde a la planeación específica de la auditoría, y constituye la segunda etapa del Sistema de Control de Calidad de la Auditoría Especial de Desempeño (AED), con el fin de atender el mandato constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, de practicar auditorías de calidad.

En este sentido, en la Auditina se presenta de manera ordenada y con rigor metodológico el plan de acción para llevar a cabo la revisión de la política pública o programa gubernamental que será sometido a la fiscalización superior, en la modalidad de auditoría de desempeño.

En términos generales, la integración de la Auditina inicia con la comprensión de la materia por auditar en el contexto de la política pública nacional y sectorial, es decir, la identificación de lo que se va a revisar en el marco de los objetivos y prioridades nacionales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa sectorial de mediano plazo; la abducción de la política pública a través del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública; los antecedentes de la política pública, que incluyen la historia del programa; la comprensión del deber ser o normativa que rige la operación de la política pública; los referentes o conceptos clave para entender el funcionamiento de la misma, así como los universales o cuantificación de dichos referentes; el estado que guardaba la política pública en el año sujeto de revisión; los resultados obtenidos por el programa en las revisiones practicadas por el Órgano Interno de Control, las evaluaciones externas, y las principales observaciones de las auditorías previas practicadas por la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Asimismo, comprende la elaboración de un mapa de abducción de la auditoría, en el que se identifican los objetivos de la misma, su alcance de revisión, el planteamiento de las preguntas clave que guiarán al grupo auditor para plantear y resolver las hipótesis de trabajo correspondiente, así como los principales conceptos que serán revisados por el grupo de auditores designados para la realización de la auditoría.

También, en dicho documento se incorpora un apartado que expone la metodología de la revisión, es decir, los diferentes tipos de métodos que se aplicarán en cada aspecto o concepto a ser revisado, ya sea cuantitativo o cualitativo, o ambos; los procedimientos de auditoría que habrán de aplicarse para verificar los objetivos general y específicos de la auditoría; la asignación de recursos humanos, materiales y financieros para la realización de la revisión; las medidas instrumentadas para el control de calidad de la auditoría; y la revisión de la factibilidad, donde se evalúa al equipo auditor, la necesidad de contratar servicios de asesoría externos y los tiempos y recursos disponibles.

Una vez autorizada la Auditora, el siguiente proceso es el de la aplicación de los procedimientos de auditoría que, al término de su aplicación se procede a integrar los resultados obtenidos, mismos que deberán presentarse al Auditor Especial de Desempeño para su revisión y autorización correspondiente, en lo que se conoce como Informe al 75%, esto es, el informe que será confrontado con los entes auditados, aun antes de las acciones promovidas emitidas y el dictamen de la auditoría.

Los resultados que se presenten en este documento deben contener las normas (el deber ser), la condición actual (lo que es), y el efecto (las consecuencias, más las causas de la desviación con respecto a las normas). En este documento se debe dejar constancia del resultado de la aplicación de los procedimientos de auditoría: suficiente (para dar al juicio del auditor el grado de seguridad en el sustento de las observaciones, conclusiones y recomendaciones correspondientes); competente (capaz de persuadir sobre su validez para apoyar las conclusiones y recomendaciones); relevante (importante y coherente, y que tiene relación lógica y patente con los hechos); y pertinente (que tenga relación con la materia revisada y el periodo de la auditoría, y así cuidar la congruencia entre las observaciones, conclusiones y recomendaciones formuladas).

#### II.3.3.3. Etapa de presentación del informe final de la auditoría

Una vez que se ha transitado y concluido la etapa de desarrollo de la auditoría, se continúa con la de la integración del informe final de auditoría, en la que se presentan los resultados finales confrontados con los entes auditados, se incorpora la parte de las acciones promovidas, los comentarios de los entes auditados,

la opinión de la Auditoría Superior de la Federación y que dará sustento al dictamen de la auditoría, versión que será considerada para integrar el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, donde se refleja y concretiza el resultado del trabajo realizado en la Auditoría Especial de Desempeño y en la Auditoría Superior de la Federación, mismo que se entrega a la H. Cámara de Diputados para su revisión y análisis correspondiente.

De acuerdo con la normativa institucional de la Auditoría Superior de la Federación, el informe final se entiende como el documento en el que se registran los datos e información que identifican a cada revisión (título de la auditoría; criterios de selección; objetivo; alcance; universo seleccionado; muestra auditada; áreas revisadas; procedimientos de auditoría realizados; resultados, observaciones y acciones emitidas; dictamen; impacto de la fiscalización; síntesis de observaciones y acciones emitidas, y los comentarios de la entidad fiscalizada), en el que se deben identificar el deber ser, la organización lógica y triádica de los resultados, además de que dicho informe debe cubrir las características de integralidad, competencia, relevancia, objetividad, convicción y utilidad para ser considerado de alta calidad:<sup>47/</sup>

- Integralidad: Debe tener todas las partes.
- Competencia: Debe ser de calidad.
- Objetividad: Debe ser puntual e imparcial.
- Convicción: Debe ser capaz de convencer.
- Utilidad: Debe servir.

En relación con el resto de los lineamientos técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño, estos son considerados como los productos adicionales que se generan por cada una de las auditorías realizadas y que son elaborados en complemento a los informes finales presentados, para integrar el documento utilizable en las comparecencias con los diputados de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, en reuniones de trabajo para presentar sus comentarios e inquietudes a los informes de auditoría que le fueron entregados.

En el siguiente capítulo se presentan dos casos prácticos en los que se exponen las experiencias adquiridas en materia de auditorías de desempeño y las herramientas que provee este tipo de revisión para evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos de los programas gubernamentales y de las políticas públicas diseñadas y aplicadas por el Gobierno Federal, casos en los que me tocó participar como

---

<sup>47/</sup> Op. Cit., Auditoría Superior de la Federación, ..., pp. 483-489.

integrante de los grupos auditores correspondientes, a través de los cuales pretendo dar a conocer lo que es la auditoría de desempeño y cómo se aplica en la evaluación por resultados de los programas federales y las políticas públicas; aportar a los egresados de la Licenciatura de Economía una alternativa para evaluar los programas federales y las políticas públicas implementadas por el Gobierno Federal, desde la perspectiva de la fiscalización superior del gasto público federal, y exponer las contribuciones de este tipo de evaluaciones en la medición del cumplimiento de las metas y objetivos establecidos por el Gobierno Federal en sus programas y políticas públicas.

Los dos casos prácticos se refieren a la evaluación de los objetivos y metas establecidos al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en el año de 2003, y el otro sobre la evaluación de los propósitos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Sistema Financiero de Fomento, en el año de 2005.

## CAPÍTULO III. Casos prácticos de una auditoría de desempeño en el Sector Social y de Finanzas

### III.1. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2003

Conforme a la metodología aplicada en las auditorías de desempeño, la evaluación sobre el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos al programa gubernamental denominado “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, comprende el planteamiento de las preguntas siguientes para orientar el análisis correspondiente: ¿Cómo surge?; ¿Qué problemática pretende resolver?; ¿Por qué cambió?; ¿Qué hace?; ¿Cómo lo hace?, y ¿Qué resultados obtiene?

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Programa Oportunidades) tiene sus antecedentes en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), creado en 1997, y a cargo de la Coordinación Nacional del PROGRESA (CONPROGRESA). Su antecedente inmediato es el Programa Piloto: Canasta Básica Alimentaria, puesto en marcha en 1995, mediante el cual se otorgaba un apoyo monetario a las familias beneficiarias, si éstas acudían a los centros de salud para su revisión médica. El apoyo monetario se utilizaba para la adquisición de alimentos y bienes básicos en establecimientos comerciales afiliados al programa, mediante el uso de una tarjeta electrónica.

De acuerdo con el decreto que dio origen a la CONPROGRESA,<sup>48/</sup> se estableció que mediante el PROGRESA se promoverían acciones intersectoriales para la educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema, a efecto de impulsar y fortalecer sus capacidades y facilitar su acceso a los bienes y servicios que le permitiera adquirir las habilidades y aptitudes necesarias para elevar su nivel de vida y propiciar su incorporación al desarrollo.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND)<sup>49/</sup> y el Programa Nacional de Desarrollo Social (PNDS) 2001-2006,<sup>50/</sup> se diagnosticó que la pobreza es un problema persistente y un círculo vicioso que existe en todo el país, en particular en las comunidades rurales geográficamente más aisladas, señalándose que la falta de acceso a una alimentación adecuada, una vivienda digna y a los beneficios que proporcionan la salud y la educación, privan a las personas de esas comunidades de acceder a un nivel y calidad de vida satisfactorio. Asimismo, se menciona que el apremio económico persistente en las familias que viven en condición de extrema pobreza conduce con frecuencia a que la población infantil abandone su instrucción

---

<sup>48/</sup> México, **Diario Oficial de la Federación**, 8 de agosto de 1997.

<sup>49/</sup> México, **Diario Oficial de la Federación**, 30 de mayo de 2001.

<sup>50/</sup> México, **Diario Oficial de la Federación**, 6 de junio de 2002.

escolar para incorporarse al mercado de trabajo en ocupaciones precarias y escasamente remuneradas y así, contribuir al sostenimiento económico de sus hogares.

En el PNDS se señala que el análisis y medición de la pobreza son muy complejos, y que existen diversos organismos internacionales que han definido niveles de pobreza en nuestro país, con base en la aplicación de distintos criterios establecidos para cada caso. De esta forma, el Banco Mundial (BM) efectúa la medición de la pobreza a través de los niveles de ingreso o consumo de las personas, esto es, se les considera pobres si su nivel de ingreso o consumo se sitúa por debajo de un nivel mínimo que les permita satisfacer sus necesidades básicas, y es a este nivel mínimo al que se le denomina "línea de pobreza". El BM utiliza líneas de referencia de uno y dos dólares por día para el consumo per cápita, por lo que aquellas personas que subsisten con menos de un dólar al día se les considera que viven en extrema pobreza, estimando que el 43.0% de la población se ubica por debajo de la línea de pobreza equivalente a dos dólares diarios por persona y el 18.0% se ubica en la línea de un dólar.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por su parte, sustenta su estudio para medir la pobreza en el cálculo del costo de una canasta de alimentos que cubre las necesidades nutricionales de los habitantes, considerando sus hábitos de consumo predominantes, más la cuantificación de recursos requeridos por los hogares para atender sus necesidades no alimentarias. Sobre este argumento, la CEPAL estimaba que en México el 38.0% de los hogares se encuentran en condición de pobreza al comparar una canasta de bienes básicos contra sus ingresos, mientras que el 13.0% de los hogares se encuentra por debajo de la línea de indigencia.

Por otro lado, en el Programa Nacional de Salud 2001-2006,<sup>51/</sup> se diagnostica que en México el rezago en salud se concentra en las poblaciones más pobres y es el principal responsable de uno de los rasgos distintivos de la transición epidemiológica, esto es, la desigualdad, añadiéndose que los daños a la salud en México son mayores en el medio rural que en las zonas urbanas, en las entidades del sur del país que en los estados del norte, y en las familias de menores ingresos, sobre todo las familias indígenas, que en los hogares con mayores recursos.

Por su parte, en el Programa Nacional de Educación 2001-2006,<sup>52/</sup> se señaló que el desigual desarrollo de México ha impedido que los beneficios educativos alcancen a toda la población, pues persisten niños y

---

<sup>51/</sup> México, **Diario Oficial de la Federación**, 21 de septiembre de 2001.

<sup>52/</sup> México, **Diario Oficial de la Federación**, 15 de enero de 2003.

niñas, numerosos adolescentes y jóvenes que aún no son atendidos por el sistema educativo, situación más grave en las entidades y regiones de mayor marginación y entre los grupos más vulnerables, como los indígenas, los campesinos y los migrantes.

De esta forma, para contribuir a disminuir las proporciones de la población que se encuentra en situación de pobreza, en 2003 el Gobierno Federal continuó operando el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el cual se enmarca en el PNDS 2001-2006, para apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza.

En las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003,<sup>53/</sup> se dispuso que éste tendría como objetivo apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema para potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propiciaran el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida.

Conforme a lo dispuesto en las reglas de operación del programa, para cumplir con su objetivo en 2003, el programa se integró con cuatro componentes que se vincularían entre sí:

- Componente alimentario: mediante el cual se transfieren apoyos monetarios a las familias beneficiarias para contribuir a mejorar la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esta vía elevar el estado nutricional de todos sus miembros; acciones de educación alimentaria-nutricional; así como la entrega de suplementos alimenticios a niños menores de 5 años y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. El monto del apoyo monetario es el mismo para todas las familias; se determina en forma mensual; su entrega está sujeta a que todos los miembros de la familia asistan a los servicios de salud para cubrir su esquema básico de servicios que se ofrecen a dichas familias, de acuerdo con la periodicidad establecida por las autoridades de salud, según la edad y la condición de vulnerabilidad de los miembros de cada familia; así como a que acudan a las pláticas mensuales de educación para la salud. El importe de los apoyos monetarios se entrega a las madres de cada familia beneficiaria del programa, en forma bimestral.

---

<sup>53/</sup> México, **Diario Oficial de la Federación**, 15 de marzo de 2003.



- Componente de salud: se refiere al otorgamiento gratuito del Paquete Básico de Servicios de Salud, definido por el Consejo Nacional de Salud, a cada uno de los miembros de las familias a través de citas programadas. Se dirige primordialmente a la población más vulnerable como las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia y a los niños menores de cinco años.
- Componente educativo: orienta sus acciones a apoyar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la escuela de los hijos de las familias beneficiarias. Comprende el otorgamiento de apoyos monetarios por concepto de becas educativas y para la adquisición de útiles escolares a las familias que tengan hijos menores de 18 años que cursen entre el tercero de primaria y tercero de secundaria en escuelas de modalidad escolarizada; así como a jóvenes de entre 14 y 21 años de edad que cursen la educación media superior: las becas se entregan durante los diez meses del ciclo escolar y su monto es creciente a medida que el grado que se cursa es más alto; en educación secundaria y media superior, las becas para las mujeres son superiores a las de los hombres; los becarios del programa reciben al inicio del ciclo escolar un apoyo monetario para adquirir útiles escolares o un paquete de éstos (de acuerdo con las normas del Consejo Nacional de Fomento Educativo), y al inicio del segundo semestre del ciclo escolar se les otorga un apoyo monetario adicional para la reposición de útiles escolares; los becarios de secundaria y de educación media superior reciben un único apoyo monetario anual, el cual se entrega durante el primer semestre del ciclo escolar.
- Componente patrimonial: Consiste en el otorgamiento, a cada uno de los becarios que cursan educación media superior, de un beneficio diferido que se acumula a partir del tercer grado de secundaria, siempre que permanezcan en la escuela, y que se convierte en un fondo de ahorro si el becario concluye la educación media superior antes de los 22 años. Este beneficio se maneja a través de un fideicomiso constituido con la aportación federal autorizada anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El programa tiene una cobertura nacional y es coordinado por la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CNPDHO), quien opera directamente el componente alimentario y coordina la operación de los otros tres componentes; el de educación, con la participación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE); y el de salud, con la Secretaría de Salud (SS) y la Coordinación Nacional del Programa IMSS-Oportunidades.

En las reglas de operación de 2003 del programa, se estableció que a partir de que las familias beneficiarias cumplen 3 años de recibir los beneficios están sujetos al proceso de recertificación, que consiste en evaluar nuevamente sus condiciones socioeconómicas, a efecto de valorar si éstas han mejorado o permanecido sin cambio. Conforme a los resultados arrojados por la encuesta socioeconómica, las familias beneficiarias podrían permanecer en el programa de acuerdo a los criterios siguientes: las familias clasificadas en condiciones de pobreza de capacidades continuarán recibiendo los beneficios del programa; y las familias que cumplan cuatro años contados a partir de su incorporación al programa, en las localidades urbanas, y seis años en las localidades rurales y semiurbanas, recibirán durante los tres años siguientes el Esquema Diferenciado de Apoyos.<sup>54/</sup> Al cumplir las familias tres años contados a partir de su incorporación al Esquema Diferenciado, causarían baja del padrón del programa.

De acuerdo con la información contenida en las Cuentas Públicas del periodo 1997-2003, el número de familias beneficiadas se incrementó significativamente, al pasar de 300.7 miles de familias en el primer año a 4,240.0 miles de familias en el último. Por su parte, los recursos ejercidos en el programa se incrementaron en 5,599.0%, al pasar de 392.0 millones de pesos en 1997 a 22,334.3 millones de pesos en 2003, como puede apreciarse en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚM. 2 METAS Y PRESUPUESTO DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES, 1997-2003

Concepto	1997 (1)	2003 (7)	Variación (%) (7)/(1) (8)
<b>Familias Beneficiarias</b> (miles)			
Programadas	350.0	4,240.0	1,111.0
Alcanzadas	300.7	4,240.0	1,310.0
Cumplimiento en %	85.9	100.0	
<b>Presupuesto</b> (millones de pesos) <sup>1/</sup>			
Original	1,437.6	22,458.2	1,462.2
Ejercido	392.0	22,334.3	5,599.0
Cumplimiento en %	27.3	99.4	

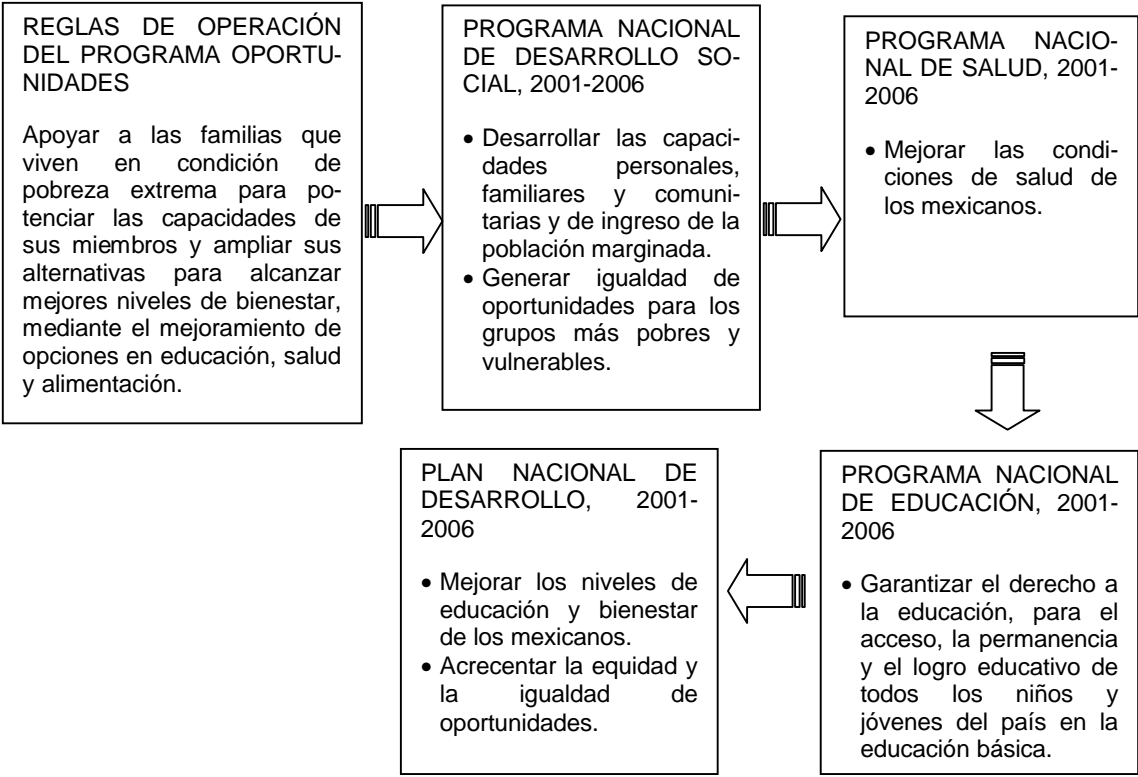
FUENTE: México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1997 a 2003**, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004.

1/ Cifras deflactadas a precios de 2003, con base en el deflactor implícito del PIB de 1.0649.

<sup>54/</sup> El Esquema Diferenciado de Apoyos consiste en la entrega a las familias beneficiarias de los apoyos monetarios por becas educativas del nivel secundaria y educación media superior, el acceso al Paquete Esencial de Servicios de Salud y la entrega de suplementos alimenticios para niños y mujeres embarazadas y en lactancia.

El objetivo general del programa Oportunidades establecido en las reglas de operación de 2003, de apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, está orientado a cumplir con los objetivos establecidos en el PLANADE, el PRONADES, el PNS y el PRONAE, del periodo 2001-2006, como se observa en el diagrama siguiente.

DIAGRAMA NÚM. 2 ALINEACIÓN DEL OBJETIVO GENERAL DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES RESPECTO DE LOS OBJETIVOS IDENTIFICADOS EN LOS DOCUMENTOS NORMATIVOS DE MEDIANO PLAZO, 2001-2006



FUENTE: México, Presidencia de la República, **Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**, 2001, p. 79; Secretaría de Desarrollo Social, **Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006**, 2001, p. 38; Secretaría de Salud, **Programa Nacional de Salud**, 2001, p.81; Secretaría de Educación Pública, **Programa Nacional de Educación**, p.127; y **Diario Oficial**, 8 de mayo de 2003, p.18.

En cuanto a la cobertura de familias por atender, en 2003 se cumplió el 84.8% de su meta de atender a 5,000.0 miles de familias como su población objetivo, al atender a 4,240.0 miles de familias en las 31 entidades federativas del país, como se observa en el cuadro siguiente:

**CUADRO NÚM. 3 COBERTURA DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES  
EN LA META DE MEDIANO PLAZO, POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2003  
(Miles de familias)**

Entidad federativa	Familias atendidas (1)	Familias objetivo (2)	Familias por atender (2)-(1)=(3)	Cobertura % (1)/(2)=(4)
Oaxaca	402.3	420.0	17.7	95.8
Zacatecas	114.5	120.3	5.8	95.2
Michoacán	266.1	285.2	19.1	93.3
Morelos	69.7	75.0	5.3	92.9
Querétaro	68.4	74.4	6.0	91.9
Yucatán	116.9	127.8	10.9	91.5
Hidalgo	177.9	195.0	17.1	91.2
Quintana Roo	41.3	45.5	4.2	90.8
Guerrero	274.1	305.0	30.9	89.9
Veracruz	498.1	556.3	58.2	89.5
Chiapas	497.6	557.6	60.0	89.2
Nayarit	44.7	50.1	5.4	89.2
Sonora	56.0	64.5	8.5	86.8
San Luis Potosí	151.7	175.0	23.3	86.7
Puebla	322.1	376.0	53.9	85.7
Coahuila	38.4	46.5	8.1	82.6
Tamaulipas	71.6	85.6	14.0	83.6
Sinaloa	103.6	124.2	20.6	83.4
Campeche	48.0	57.0	9.0	84.2
Guanajuato	191.1	230.0	38.9	83.1
Tabasco	121.9	150.0	28.1	81.3
Durango	58.5	74.1	15.6	78.9
Colima	13.7	18.0	4.3	76.1
Tlaxcala	36.1	50.0	13.9	72.2
Estado de México	281.9	395.3	113.4	71.3
Baja California Sur	6.4	10.5	4.1	61.0
Chihuahua	40.8	69.2	28.4	59.0
Aguascalientes	14.9	26.5	11.6	56.2
Jalisco	78.2	144.1	65.9	54.3
Nuevo León	25.5	48.9	23.4	52.1
Baja California	8.0	17.4	9.4	46.0
Distrito Federal		25.0	25.0	0.0
<b>Total</b>	<b>4,240.0</b>	<b>5,000.0</b>	<b>760.0</b>	<b>84.8</b>

FUENTE: Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Banco de datos del padrón de familias beneficiarias de 2003 y reporte de la distribución de familias estimadas a atender al término de la administración 2001-2006.

En cuanto a la cobertura geográfica del programa en las localidades rurales de alta y muy alta marginación, esta fue de 71.1%, al tener presencia en 58,516 localidades de las 82,313 existentes en el ámbito nacional con esos grados de marginación, conforme a lo dispuesto en el numeral 4.1.1. Criterios para la inclusión de zonas de atención, de las reglas de operación de 2003, en donde se señaló que se daría prioridad a la atención de localidades donde la concentración de hogares en pobreza extrema es mayor.

La atención de este tipo de localidades rurales, por cada una de las entidades federativas del país se observa en el cuadro siguiente, en donde se identifica que la cobertura de atención del programa se enfocó primordialmente a aquellos estados clasificados por el CONAPO como los de mayor marginación, como Veracruz, Chiapas, Oaxaca y Guerrero, en los que se atendió el 69.9%, en promedio, del total de localidades existentes; sin embargo, en dichos estados se concentró el 42.9% de las 23,797 localidades de alta y muy alta marginación que no fueron atendidas por el programa en ese año.

CUADRO NÚM. 4 LOCALIDADES DE ALTA Y MUY ALTA MARGINACIÓN DEL MEDIO RURAL, POR ENTIDAD FEDERATIVA DONDE TUVO PRESENCIA EL PROGRAMA OPORTUNIDADES, 2003

Entidad federativa	Lugar en el Índice de marginación	Localidades atendidas en 2003 (1)	Localidades existentes (2)	Porcentaje de cobertura (1)/(2)=(3)	Localidades por atender (2)/(1)=(4)
Veracruz	4	6,827	10,828	63.0	4,001
Chiapas	1	5,867	9,152	64.1	3,285
Chihuahua	26	1,248	3,536	35.3	2,288
Oaxaca	3	5,777	7,313	79.0	1,536
Guerrero	2	3,862	5,251	73.5	1,389
Jalisco	25	3,149	4,282	73.5	1,133
Michoacán	10	4,238	5,347	79.3	1,109
Puebla	7	3,328	4,258	78.2	930
Guanajuato	13	3,511	4,392	79.9	881
Durango	17	1,357	2,106	64.4	749
Sinaloa	15	1,812	2,531	71.6	719
Tamaulipas	23	1,104	1,823	60.6	719
San Luis Potosí	6	3,269	3,840	85.1	571
Sonora	24	507	1,093	46.4	586
Estado de México	21	2,179	2,635	82.7	456
Nayarit	14	600	963	62.3	363
Zacatecas	12	1,455	1,782	81.6	327
Nuevo León	31	818	1,143	71.6	325
Tabasco	9	1,134	1,481	76.5	347
Baja California	30	63	354	17.8	291
Hidalgo	5	2,731	2,937	93.0	206
Querétaro	16	1,033	1,235	83.6	202
Yucatán	11	635	847	75.0	212
Morelos	19	357	541	66.0	184
Campeche	8	438	623	70.3	185
Baja California Sur	27	70	254	27.6	184
Coahuila	29	371	523	70.9	152
Distrito Federal			116	0.0	116
Aguascalientes	28	181	271	66.8	90
Quintana Roo	20	301	403	74.7	102
Colima	22	91	181	50.3	90
Tlaxcala	18	203	272	74.6	69
<b>Total</b>		<b>58,516</b>	<b>82,313</b>	<b>71.1</b>	<b>23,797</b>

FUENTE: México, Consejo Nacional de Población, **Índice de Marginación 2000**, 2001, Medio magnético a nivel de localidad; Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Banco de datos del padrón de familias beneficiarias 2003.

Como se señaló, en 2003 el programa Oportunidades comprendió tres grandes componentes: educación, salud y alimentación. Una auditoría de desempeño pretende evaluar el cumplimiento de los objetivos

establecidos a una política pública o programa gubernamental, para determinar el impacto que han tenido las acciones emprendidas. En los siguientes párrafos se presentan los resultados de este programa en 2003 por cada uno de sus tres componentes que operaron en ese año.

#### Componente Educativo

En las Reglas de Operación del programa Oportunidades de 2003, se dispuso que el programa orientaría sus acciones a apoyar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la escuela de los hijos de las familias beneficiarias.

De acuerdo con la SEP, la inscripción escolar comprende la incorporación inicial de un niño a la matrícula escolar de un nivel o grado educativo. Del análisis comparativo del número de alumnos matriculados en las escuelas donde tuvo presencia el programa Oportunidades y el de becarios,<sup>55/</sup> contenido en el banco de datos del padrón de becarios del programa al inicio de cada uno de los ciclos escolares 1997-1998 a 2003-2004 y la Base de Datos de Estadísticas Educativas Nacionales de Inicio y Fin de los Ciclos Escolares 1997-1998 y 1998-1999 y del Sistema de Consulta y Explotación Nacional de Inicio y Fin de Cursos del ciclo 1999-2000 al 2003-2004 elaborados por la SEP, se observó que en el nivel de primaria la matrícula escolar se mantuvo constante, e incluso registró un descenso en el número de niños y niñas inscritos en las escuelas que participaron desde el inicio de la operación del programa en 1997. Con los datos disponibles, en el cuadro siguiente se presentan los resultados obtenidos.

---

<sup>55/</sup> El procedimiento consistió en identificar las escuelas de primaria, secundaria, y a partir de 2001 de educación media superior, incorporadas en el ciclo de análisis y cuantificar el número de alumnos estudiantes matriculados y de becarios del programa; posteriormente se dio seguimiento a esos centros educativos a lo largo de los ciclos escolares subsecuentes obteniendo los datos de alumnos inscritos y de becarios incorporados en cada serie de tiempo. Para el siguiente ciclo escolar sujeto a revisión se descontaron los centros educativos ya revisados anteriormente, a efecto de asegurar que todas las escuelas donde tuvo presencia el programa fueran objeto de revisión.

**CUADRO NÚM. 5 COMPORTAMIENTO DE LA MATRÍCULA ESCOLAR Y  
LOS BECARIOS EN EL NIVEL PRIMARIA INCORPORADOS AL  
PROGRAMA OPORTUNIDADES, 1997-2003**

Ciclo escolar / concepto	Ciclo escolar			Variación Absoluta (7)-(1) (8)
	1997-1998 (1)	1998-1999 (2)	2003-2004 (7)	
1997-1998:				
Escuelas	2,347	2,347	2,347	
a) Matrícula	165,517	166,159	142,197	(23,320)
b) Becarios	70,658	79,080	109,984	39,326
b/a=c (%)	42.7	47.6	77.3	
1998-1999:				(7)-(2)
Escuelas		31,374	31,374	
d) Matrícula		2,361,740	2,358,736	(3,004)
e) Becarios		844,724	1,386,443	541,719
e/d=f (%)		35.8	58.8	

FUENTE: Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Banco de datos de los padrones de becarios del periodo 1997-2003; y Secretaría de Educación Pública, **Bases de Datos de Estadísticas Educativas Nacionales de Inicio y Fin de los Ciclos Escolares 1997-1998 y 1998-1999 y del Sistema de Consulta y Explotación Nacional de Inicio y Fin de Cursos del ciclo 1999-2000 al 2003-2004.**

En los centros educativos que se incorporaron al programa en el ciclo escolar 1997-1998 a 2003-2004, la matrícula escolar registró una disminución de 23,320 alumnos; mientras que el número de becarios del programa se incrementó en 39,326 alumnos, al pasar de 70,658 a 109,984 becarios en dicho lapso. Esta misma situación se observó en los centros educativos que se incorporaron al programa en el ciclo 1998-1999, toda vez que mientras que el número de becarios se incrementó en 541,719 alumnos, al pasar de 844,724 becarios registrados al inicio de ese ciclo escolar a 1,386,443 al inicio del ciclo escolar 2003-2004, la matrícula total registrada en los centros educativos tuvo una reducción de 3,004 alumnos, al pasar de 2,361,740 a 2,358,736 alumnos, en el mismo periodo.

Caso contrario a lo observado en el nivel primaria, en el de secundaria la matrícula escolar se incrementó donde tuvo presencia el programa Oportunidades, sobre todo a partir del ciclo 1999-2000, como se observa en el cuadro siguiente.

**CUADRO NÚM. 6 COMPORTAMIENTO DE LA MATRÍCULA ESCOLAR  
Y LOS BECARIOS EN EL NIVEL SECUNDARIA INCORPORADOS AL  
PROGRAMA OPORTUNIDADES, 1997-2003**

Ciclo escolar/ concepto	Ciclo escolar			Variación absoluta (8)
	1997-1998 (1)	1998-1999 (2)	2003-2004 (7)	
1997-1998:				(7)-(1)
Escuelas	921	921	921	
a) Matrícula	112,750	120,328	129,662	16,912
b) Becarios	28,110	46,147	87,303	59,193
b/a=c (%)	24.9	38.4	67.3	
1998-1999:				(7)-(2)
Escuelas		11,595	11,595	
d) Matrícula		1,883,088	2,048,916	165,828
e) Becarios		337,408	952,577	615,169
e/d=f (%)		17.9	46.5	

FUENTE: Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Banco de datos de los padrones de becarios del periodo 1997-2003; y Secretaría de Educación Pública, **Bases de Datos de Estadísticas Educativas Nacionales de Inicio y Fin de los Ciclos Escolares 1997-1998 y 1998-1999 y del Sistema de Consulta y Explotación Nacional de Inicio y Fin de Cursos del ciclo 1999-2000 al 2003-2004.**

En el periodo 1997-2003 en las escuelas secundarias incorporadas al programa, el número de becarios se incrementó en mayor proporción que la matrícula total. En las escuelas que en los ciclos escolares 1997-1998 y 1998-1999 comenzaron a ser beneficiarias del programa, el número de becarios se incrementó en el ciclo escolar 2003-2004: 59,193, en el primero, y 615,169 alumnos, en el segundo, mientras que la matrícula total lo hizo en 16,912 y 165,828 alumnos, en el mismo orden.

Por lo que corresponde al nivel de educación media superior, la matrícula total se incrementó significativamente, ya que en el ciclo escolar 2001-2002 en las escuelas que iniciaron su participación en el programa se incrementó el número de becarios en 222,664 alumnos, en tanto que la matrícula escolar lo hizo en 142,001 alumnos.



CUADRO NÚM. 7 COMPORTAMIENTO DE LA MATRÍCULA ESCOLAR Y LOS BECARIOS EN EL NIVEL DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR INCORPORADOS AL PROGRAMA OPORTUNIDADES, 2001-2003

Ciclo escolar/ Concepto	Ciclo escolar			Variación absoluta (4)
	2001-2002 (1)	2002-2003 (2)	2003-2004 (3)	
2001-2002:				(3)-(1)
Escuelas	5,519	5,519	5,519	
a) Matrícula	1,663,222	1,412,076	1,805,223	142,001
b) Becarios	251,942	401,229	474,606	222,664
b/a=c (%)	15.1	28.4	26.3	

FUENTE: Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Banco de datos de los padrones de becarios del periodo 2001-2003; y Secretaría de Educación Pública, **Bases de Datos del Sistema de Consulta y Explotación Nacional de Inicio y Fin de Cursos del ciclo 1999-2000 al 2003-2004.**

La permanencia escolar, es definida como la reinscripción de un alumno a un grado escolar habiendo cursado uno previo. En este sentido, se dio seguimiento a cada uno de los becarios en cada ciclo escolar que cursó desde que comenzó a recibir los apoyos del programa.

De esta forma, de los 72,359 beneficiarios del programa inscritos en primaria en el ciclo 1997-1998 sólo 28.1% se reinscribió a un grado escolar habiendo cursado uno previo en forma continua hasta el ciclo 2003-2004; 65.7% se reinscribió con interrupciones de más de un año escolar; y 6.2% fue dado de baja del padrón. No obstante, a medida que los becarios tienen más de tres años de ser beneficiarios del programa, su permanencia en los centros educativos fue mayor al 50.0%, ya que en el ciclo escolar 2002-2003, de los 1,102,001 becarios inscritos en los planteles, el 91.9% permaneció en el siguiente ciclo y el 8.1% no.

CUADRO NÚM. 8 SEGUIMIENTO DE LOS BECARIOS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES DE PRIMARIA, DESDE EL CICLO ESCOLAR 1997-1998 AL 2002-2003, POR GÉNERO

Ciclo escolar/ género	Becarios revisados	%	Clasificados como:					
			Permanentes		No permanentes		Dados de baja	
				%		%		%
1997-1998	72,359	100.0	20,359	28.1	47,509	65.7	4,491	6.2
Hombres	36,898	100.0	10,441	28.3	24,255	65.7	2,202	6.0
Mujeres	35,461	100.0	9,918	28.0	23,254	65.6	2,289	6.4
2002-2003	1,102,001	100.0	1,012,511	91.9	89,490	8.1		
Hombres	556,720	100.0	510,738	91.7	45,982	8.3		
Mujeres	545,281	100.0	501,773	92.0	43,508	8.0		

FUENTE: Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Banco de datos de los padrones de becarios del periodo 1997-2003.

En el nivel secundaria, el comportamiento de la permanencia de los becarios en el sistema educativo fue similar al del nivel primaria. De los 147,158 nuevos becarios que se inscribieron en el ciclo escolar 1998-

1999, el 17.8% se inscribió en forma continua después de haber cursado un año previo; 68.7% abandonó los estudios con periodos mayores que un año; y 13.5% desertó en el primer año de incorporación a la escuela. Por el contrario, en el ciclo 2002-2003, de los 294,046 becarios inscritos, 81.9% permaneció y 18.1% no.

CUADRO NÚM. 9 SEGUIMIENTO DE LOS BECARIOS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES DE SECUNDARIA DESDE EL CICLO ESCOLAR 1998-1999 Y 2002-2003, POR GÉNERO

Ciclo escolar/ género	Becarios revisados	%	Clasificados como:					
			Permanentes		No permanentes		Datos de baja	
				%		%		%
1998-1999	147,158	100.0	26,177	17.8	101,092	68.7	19,889	13.5
Hombres	74,885	100.0	12,625	16.9	51,822	69.2	10,438	13.9
Mujeres	72,273	100.0	13,552	18.8	49,270	68.2	9,451	13.0
2002-2003	294,046	100.0	240,782	81.9	53,264	18.1		
Hombres	144,802	100.0	116,781	80.6	28,021	19.4		
Mujeres	149,244	100.0	124,001	83.1	25,243	16.9		

FUENTE: Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Banco de datos de los padrones de becarios del periodo 1998-2003.

En el nivel medio superior, la permanencia de los 32,117 y 80,861 becarios nuevos que ingresaron al programa en los ciclos escolares 2001-2002 y 2002-2003, respectivamente, fue de 58.5 y 77.2%, en cada caso, por lo que también se cumplió el propósito establecido en las reglas de operación de 2003, de apoyar la permanencia de los becarios en los centros educativos.

CUADRO NÚM. 10 SEGUIMIENTO DE LOS BECARIOS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR DESDE EL CICLO ESCOLAR 2001-2002 Y 2002-2003, POR GÉNERO

Ciclo escolar/ Género	Becarios revisados	%	Clasificados como:					
			Permanentes		No permanentes		Datos de baja	
				%		%		%
2001-2002	32,117	100.0	18,796	58.5	6,178	19.2	7,143	22.3
Hombres	15,778	100.0	8,780	55.6	3,112	19.7	3,886	24.7
Mujeres	16,339	100.0	10,016	61.3	3,066	18.8	3,257	19.9
2002-2003	80,861	100.0	62,430	77.2	18,431	22.8		
Hombres	38,627	100.0	28,998	75.1	9,629	24.9		
Mujeres	42,234	100.0	33,432	79.2	8,802	20.8		

FUENTE: Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Banco de datos de los padrones de becarios del periodo 2001-2003.

En el caso de la asistencia regular a la escuela, ésta se define como la presencia constante de un alumno en la escuela dentro de un ciclo escolar; lo que implica asistir al menos 80.0% de los doscientos días establecidos por el calendario escolar anual. Como se establece en las reglas de operación del programa Oportunidades vigentes en 2003, la entrega de las becas en educación básica y media superior requiere de la asistencia regular de los beneficiarios a la escuela. En el cuadro siguiente se observa el comportamiento

en la asistencia de los becarios a los centros educativos de primaria, secundaria y educación media superior, desde el ciclo escolar 1999-2000 al 2003-2004, para los dos primeros niveles, y del ciclo escolar 2001-2002 al 2003-2004 para los de educación media superior.

En los tres niveles educativos, el porcentaje de becarios que cumplieron con el nivel de asistencia requerido mostró una tendencia ascendente en los ciclos escolares 1999-2000 a 2003-2004, con un incremento de 5.5 puntos porcentuales en primaria, 6.1 en secundaria y 6.3 en educación media superior.

**CUADRO NÚM. 11 BECARIOS DE PRIMARIA, SECUNDARIA Y EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR QUE CUMPLIERON CON LA ASISTENCIA ESCOLAR, CICLOS ESCOLARES 1999-2000, 2003-2004**

Nivel/ escolar	Número de becarios con apoyo monetario		Número de becarios Inscritos en el padrón		% de becarios que cumplieron con la asistencia escolar		
	Hombres (1)	Mujeres (1)	Hombres (3)	Mujeres (4)	Hombres (5)	Mujeres (6)	Total (3)/(8)
Primaria							
1999-2000	3,156,963	3,046,804	3,370,898	3,245,548	93.7	93.9	93.8
2003-2004	5,262,521	5,106,623	5,299,390	5,140,936	99.3	99.3	99.3
Secundaria							
1999-2000	1,349,721	1,239,965	1,444,600	1,333,115	93.4	93.0	93.2
2003-2004	2,821,854	2,837,028	2,842,246	2,854,612	99.3	99.4	99.3
Media Superior							
2001-2002	768,863	779,246	869,436	879,900	88.4	88.6	88.5
2003-2004	973,498	1,069,206	1,028,078	1,126,080	94.7	94.9	94.8

FUENTE: Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Resultados de los indicadores educativos del periodo 2000-2003.

En el ciclo 2003-2004, el número de becarios que cumplió con la asistencia escolar requerida representó 99.3% en primaria y secundaria y 94.8% en educación media superior, con lo cual se cumplió con el propósito de apoyar la asistencia regular a la escuela de los hijos de las familias beneficiarias del programa. Por género, el impacto del programa en las mujeres fue ligeramente superior en secundaria y educación media superior que con respecto a los hombres, lo que muestra que los mayores montos de becas otorgados a las mujeres tuvieron un efecto positivo para retenerlas en la escuela.

En la normativa que rige la operación del programa Oportunidades de 2003, se estableció que en el componente educativo el programa orientaría sus acciones a apoyar el aprovechamiento escolar de los hijos de las familias beneficiarias inscritos en los niveles de primaria y secundaria. De acuerdo con la SEP, el aprovechamiento escolar se define como el conjunto de aprendizajes, conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que los alumnos de un determinado grado, ciclo o nivel educativo alcanzan, respecto de los contenidos y objetivos planteados en el currículo escolar correspondiente; y se determina por procedimientos tales como la aplicación de exámenes o evaluaciones cualitativas.

Al año 2003 el sector educativo no había realizado valoración alguna en los becarios del programa que permita contar con elementos para comprobar el cumplimiento de este objetivo. De acuerdo con la CNPDHO, el aprovechamiento escolar es considerado como una variable de resultados de un proceso educativo donde intervienen múltiples factores, por lo que no consideró adecuado incluir en la evaluación de impacto del programa este indicador de medición.

#### Componente de salud

Las acciones realizadas por la Secretaría de Salud (SS) y la Coordinación Nacional del Programa IMSS-Oportunidades. (IMSS-Oportunidades), participantes en el programa Oportunidades en el componente de salud, se enfocan a reducir la incidencia de enfermedades prevenibles asociadas al Paquete Esencial de Servicios de Salud que se otorga a las familias beneficiarias. El seguimiento de los beneficiarios se realizó con información parcial disponible de esas dos instituciones públicas de las familias beneficiarias del programa.

De esta forma, en el periodo 2001-2003, en las 11 principales enfermedades asociadas al Paquete Esencial de Servicios de Salud, la tasa de morbilidad disminuyó en promedio 36.9%.

CUADRO NÚM. 12 CASOS POR CADA 100,000 HABITANTES DE LAS 11 PRINCIPALES ENFERMEDADES EN LOS MUNICIPIOS CON PRESENCIA DE FAMILIAS BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES ATENDIDOS POR LA SECRETARÍA DE SALUD Y EL IMSS-OPORTUNIDADES, 2001-2003

Enfermedad	2001 (1)	2003 (3)	Variación (3)/(1) %	Variación (3)/(2) %
1) Amibiasis intestinal	10,244.9	5,334.2	(47.9)	2.7
2) Ascariasis	3,250.7	1,658.6	(49.0)	1.7
3) Giardiasis	452.8	298.5	(34.1)	27.6
4) Infecciones int. por otros organismos y las mal definidas	24,038.9	15,367.5	(36.1)	16.8
5) Infecciones respiratorias agudas	154,371.4	98,430.3	(36.2)	7.1
6) Neumonías y bronconeumonías	1,464.0	858.9	(41.3)	8.9
7) Escabiosis	816.5	590.3	(27.7)	17.2
8) Hipertensión arterial	1,850.1	1,184.1	(36.0)	13.8
9) Diabetes mellitus no insulino dependiente	1,551.1	1,186.1	(23.5)	25.4
10) Otras infecciones intestinales debidas a protozoarios	1,377.3	920.0	(33.2)	26.8
11) Desnutrición leve	2,109.4	1,382.1	(34.5)	20.8
Total	201,527.1	127,210.6	(36.9)	8.5

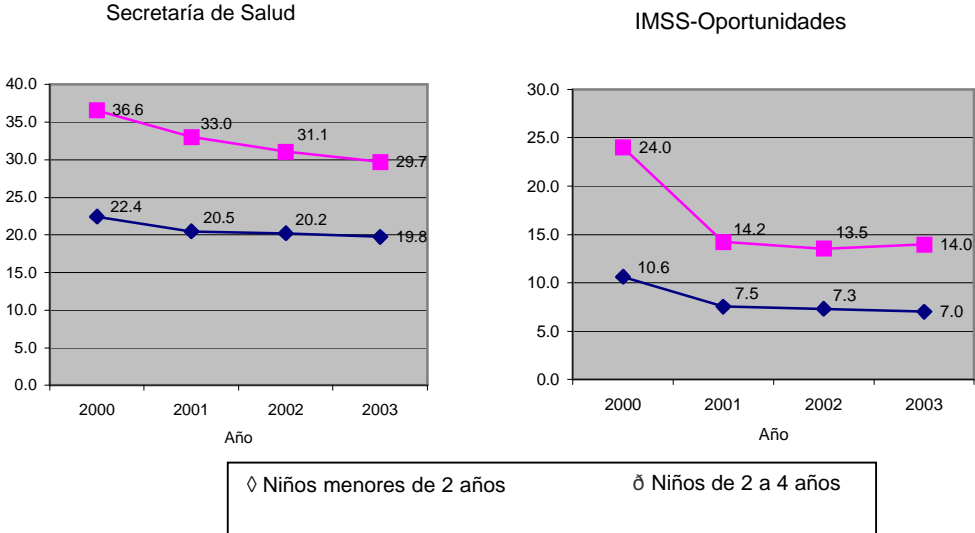
FUENTE: Secretaría de Salud e IMSS-Oportunidades, Banco de datos de morbilidad del periodo 2001-2003.

Como se observa, los servicios de salud que ofrece el programa Oportunidades a las familias beneficiarias mediante el otorgamiento del Paquete Esencial de Servicios de Salud, ha permitido anticipar las causas de enfermedades, sobre todo si se considera que todos los beneficiarios tienen que asistir a visitas periódicas de monitoreo en las unidades médicas, para tener derecho posteriormente a sus apoyos monetarios.

Otro de los propósitos establecidos en las reglas de operación del programa Oportunidades de 2003 en su componente de salud, es la de prevenir la desnutrición de los niños menores de 5 años de edad, mediante la entrega de suplementos alimenticios.

De acuerdo con la información reportada por la CNPDHO, mediante los resultados de los indicadores del componente de salud del programa Oportunidades determinados por la SS, el número de niños menores de 2 años de edad con desnutrición de beneficiarios del programa, respecto del total de niños en control, se redujo de 22.4% en 2000 a 19.8% en 2003; mientras que en el caso de los niños de 2 a 4 años de edad, disminuyó de 36.6 a 29.7% en dicho lapso. En el caso del IMSS-Oportunidades, el número de niños con desnutrición, respecto del total en control se redujo, en los menores de 2 años, en 3.6 puntos porcentuales; en tanto que para los niños de 2 a 4 años la reducción fue de 10.0 puntos porcentuales.

**GRÁFICO NÚM. 1 PORCENTAJE DE NIÑOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES MENORES DE 2 AÑOS Y DE 2 A 4 AÑOS, CON DESNUTRICIÓN, RESPECTO DEL TOTAL DE NIÑOS DE ESA EDAD EN CONTROL EN LAS UNIDADES MÉDICAS, 2000-2003**



FUENTE: Secretaría de Salud e IMSS Oportunidades, Resultados de los indicadores de seguimiento, evaluación, gestión y resultados del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2000-2003.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Salud Pública, la reducción de la desnutrición se atribuye a que el programa Oportunidades provee de alimentos fortificados con micronutrientes a los niños de 4 a 23

meses de edad y a los niños de bajo peso de 2 a 4 años. Por grado de desnutrición, para el caso de los beneficiarios atendidos por la SS, en el periodo 2000-2003 la mayor proporción la constituyeron los niños con desnutrición leve; en segundo lugar, los niños con desnutrición moderada; y en tercer lugar, los niños con desnutrición severa.

De acuerdo con la Norma Oficial Mexicana NOM-031-SSA2-1999, "Para la atención a la salud del niño", la desnutrición se define como el estado patológico inespecífico, sistémico y potencialmente reversible que se genera por un aporte insuficiente de nutrimentos, o por una alteración en su utilización por las células del organismo, y esta puede ser leve, moderada y severa o grave.

En el grupo de niños menores de 2 años a cargo de la SS, los casos de desnutrición leve se redujeron de 17.1% a 15.1%, los de desnutrición moderada, de 4.8 a 4.1%; y los de desnutrición severa, de 0.6 a 0.4%. En el grupo de 2 a 4 años los casos de desnutrición leve pasaron de 29.0 a 24.2%; los de desnutrición moderada, de 6.9 a 5.1%; y los de desnutrición severa, de 0.6 a 0.4%.

CUADRO NÚM. 13 PORCENTAJE DE NIÑOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES MENORES DE 2 AÑOS Y DE 2 A 4 AÑOS CON DESNUTRICIÓN LEVE, MODERADA Y SEVERA, ATENDIDOS EN LAS UNIDADES MÉDICAS DE LA SECRETARÍA DE SALUD, 2000 Y 2003 (Porcentaje)

Grado de desnutrición	2000		2003	
	<2 años	2-4 años	<2 años	2-4 años
Leve	17.1	29.0	15.1	24.2
Moderada	4.8	6.9	4.1	5.1
Severa	0.6	0.6	0.4	0.4

FUENTE: Secretaría de Salud, Resultados de los indicadores de seguimiento, evaluación, gestión y resultados del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2000-2003.

En el caso de los niños atendidos en las clínicas del IMSS-Oportunidades, en el grupo de niños menores de 2 años los casos de desnutrición leve disminuyeron de 8.5 a 5.4%; los de desnutrición moderada, de 2.0 a 1.4; y los de desnutrición severa, de 0.2 a 0.1%. En el grupo de 2 a 4 años los casos de desnutrición leve pasaron de 19.8 a 10.8%; los de desnutrición moderada, de 3.9 a 2.1%; y los de desnutrición severa, de 0.3 a 0.1%.

CUADRO NÚM. 14 PORCENTAJE DE NIÑOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES MENORES DE 2 AÑOS Y DE 2 A 4 AÑOS, ATENDIDOS POR EL IMSS-OPORTUNIDADES, CON DESNUTRICIÓN LEVE, MODERADA Y SEVERA, 2000 Y 2003  
(Porcentaje)

Grado de desnutrición	2000		2003	
	<2 años	2-4 años	<2 años	2-4 años
Leve	8.5	19.8	5.4	10.8
Moderada	2.0	3.9	1.4	2.1
Severa	0.2	0.3	0.1	0.1

FUENTE: IMSS-Oportunidades, Resultados de los indicadores de seguimiento, evaluación, gestión y resultados del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2000-2003.

### Componente de Alimentación

En las reglas de operación del programa Oportunidades de 2003, se dispuso el otorgamiento de apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias para que estas mejoraran la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, y se contribuyera así a elevar su nivel nutricional.

De acuerdo con la información reportada por la CNPDHO en los Indicadores de Seguimiento, Evaluación, Gestión y Resultados del Programa, por entidad federativa, en el periodo 2000-2003, en promedio 55.6% de las familias recibió apoyos monetarios por concepto de becas educativas y para alimentación, en tanto que 44.4% recibió los apoyos para alimentación, porque no tenían hijos en la escuela. En el cuadro siguiente se observa el número de familias beneficiarias del programa, conforme al tipo de apoyo que recibían del programa.

CUADRO NÚM. 15 FAMILIAS BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES POR TIPO DE APOYO RECIBIDO, 2000-2003  
(Miles de familias)

Año	Familias con apoyo alimentario (1)	%	Familias con apoyos alimentario y de becas (2)	%	Total familias beneficiarias del programa	
					(1)+(2) (3)	%
2000	1,140.5	46.1	1,335.9	53.9	2,476.4	100.0
2001	1,413.2	45.4	1,702.8	54.6	3,116.0	100.0
2002	1,975.9	46.6	2,264.1	53.4	4,240.0	100.0
2003	1,881.3	44.4	2,358.7	55.6	4,240.0	100.0

FUENTE: Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Indicadores de Seguimiento, Evaluación, Gestión y Resultados del Programa, por entidad federativa, correspondientes al periodo 2000-2003; y banco de datos del padrón de familias beneficiarias del programa Oportunidades, 1997-2003.

Al comparar el costo de la canasta básica alimentaria diaria (79.33 pesos) con el apoyo alimentario promedio diario que otorga el programa a las familias beneficiarias se observa que la representatividad del apoyo con respecto a dicho costo se ha incrementado en 0.9 puntos porcentuales del año 2000 al año 2003; mientras que el monto promedio diario del apoyo (4.81 pesos) tuvo una representatividad de 6.1% en el costo de la canasta básica diario.

CUADRO NÚM. 16 REPRESENTATIVIDAD DEL APOYO ALIMENTARIO OTORGADO A LAS FAMILIAS BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES EN SU INGRESO DIARIO, 2000-2003  
(Pesos corrientes)

Año	Monto promedio del apoyo alimentario		Costo de la canasta básica alimentaria diario (3)	Representatividad del apoyo en el costo de la canasta básica diario % (2)/(3) (4)
	Mensual (1)	Diario (2)		
2000	132.50	4.42	79.33	5.6
2001	142.50	4.75	79.33	6.0
2002	147.50	4.92	79.33	6.2
2003	155.00	5.17	79.33	6.5
Promedio	144.37	4.81	79.33	6.1

FUENTE: México, Secretaría de Desarrollo Social, **Medición de la Pobreza, Variantes Metodológicas y Estimación Preliminar**, 2004, p.38; y Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Histórico de Apoyos Monetarios.

Para la operación del programa Oportunidades, el Gobierno Federal transfiere anualmente recursos fiscales a la CNPDHO, Secretaría de Salud, IMSS-Oportunidades y Consejo Nacional de Fomento Educativo. De esta forma, en el periodo 1997-2003 se ejercieron 79,668.0 millones de pesos. Del monto total ejercido el 46.8% en promedio correspondió al componente educativo, el 38.7% al alimentario y el 14.5% al de salud.



CUADRO NÚM. 17 PRESUPUESTO EJERCIDO DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES,  
EN LOS COMPONENTES DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN, 1997-2003  
(Miles de pesos)

Año	Componentes						Total presupuesto (4)
	Educación (1)	%	Salud (2)	%	Alimentación (3)	%	
1997 <sup>1</sup> Ejercido	94.1	24.0	80.1	20.4	217.8	55.6	392.0
1998 <sup>1</sup> Ejercido	749.4	20.7	1,519.9	42.0	1,350.	37.3	3,619.3
1999 <sup>1</sup> Ejercido	2,709.3	36.9	1,262.9	17.2	3,374.4	45.9	7,346.6
2000 <sup>1</sup> Ejercido	4,262.8	41.8	1,576.9	15.4	4,370.0	42.8	10,209.7
2001 <sup>1</sup> Ejercido	5,683.1	43.1	2,077.9	15.7	5,437.1	41.2	13,198.1
2002 <sup>1</sup> Ejercido	12,851.8	56.9	2,406.2	10.7	7,310.0	32.4	22,568.0
2003 Ejercido	10,919.5	48.9	2,668.3	11.9	8,746.5	39.2	22,334.3
Suma Ejercido	37,270.0	46.8	11,592.2	14.5	30,805.8	38.7	79,668.0

FUENTE: México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1997 a 2003**, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004.

1/ Cifras deflactadas a precios de 2003, con base en el deflactor implícito del PIB de 1.0649.

Los 37,270.0 millones de pesos erogados en el componente educativo en el periodo 1997-2003 fueron asignados al CONAFE y transferidos a la CNPDHO para otorgar las becas a los hijos de las familias beneficiarias que cumplieron con su asistencia a los centros de educación básica y media superior, así como en la adquisición de útiles escolares.

En el componente de salud, la SS y el IMSS-Oportunidades ejercieron conjuntamente 11,592.2 millones de pesos, que se destinó fundamentalmente a la adquisición de suplementos alimenticios para los niños menores de 5 años y mujeres embarazadas o en estado de lactancia; el pago de sueldos y salarios del personal médico que participó en la atención de las familias beneficiarias del programa; el pago de servicios auxiliares que apoyaron la operación del programa; el pago de servicios generales, entre ellos la distribución del suplemento alimenticio; y la compra de equipo informático y de vehículos para apoyar las actividades de campo.

En el componente alimentario, se ejercieron 30,805.8 millones de pesos, y se destinaron al pago de los apoyos monetarios a las familias beneficiarias del programa que cumplieron con sus citas médicas

programadas en las unidades de salud; al levantamiento de encuestas para la evaluación de los resultados del programa entre la población beneficiaria y el pago de comisiones a las instituciones especializadas encargadas de entregar los apoyos monetarios a las familias; al pago de los sueldos y salarios del personal de estructura y honorarios participante en el programa; a la adquisición de equipo informático para la administración, seguimiento, control y registro de información del programa; la constitución del Fideicomiso Jóvenes con Oportunidades, que funcionaría a partir de 2003 como el cuarto componente del programa, el cual otorgaría a cada uno de los becarios que cursaron y concluyeron la educación media superior antes de cumplir los 22 años de edad, un beneficio diferido que se convierte en un fondo de ahorro para uso de los educandos; y a la producción de hologramas y la impresión de formatos para la inscripción y certificación de la asistencia de las familias beneficiarias a los centros educativos y los servicios de salud.

### III.2. El Sistema Financiero de Fomento, 2005

A diferencia del Programa Oportunidades, las acciones de regulación y supervisión del sistema financiero de fomento, son menos susceptibles de medición cuantitativa, esto es, para hacer un comparativo en un periodo determinado sobre el comportamiento de los resultados obtenidos en la materia. El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, únicamente dispone de información sobre los principales indicadores financieros para evaluar la capitalización y saneamiento financiero de cada una de las instituciones que conforman el sistema financiero de fomento.

Las instituciones de banca de desarrollo tienen su origen en México en la década de los años veinte, y desde entonces han tenido la función dentro de la política económica del Gobierno Federal de promotoras y oferentes de servicios financieros a los sectores prioritarios y de incorporarlos al desarrollo integral de la nación. Las instituciones creadas en esa década fueron: el Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926), el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (1933) -actualmente Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos-, Nacional Financiera (1934), el Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (1937).

En 1970, el sistema financiero de fomento contaba con 19 entidades financieras (13 bancos de desarrollo y 6 fondos de fomento), de los cuales 6 tenían participación en el sector agropecuario, 5 en los sectores industrial y comercio, 7 en el sector servicios y 1 en el sector vivienda.

En el periodo 1971-1982, se incorporaron 11 entidades, en su mayoría fondos de fomento: Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI); Fondo Especial de Asistencia y Garantía para Crédito Agropecuario (FEGA); Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (FOMUN); Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR); Fideicomiso para Crédito en Áreas de Riego (FICAR); Fondo para la Creación y Fomento de Centrales de Maquinaria y Equipo Agrícolas de la Industria Azucarera (FIMAIA); Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA); Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC); Fideicomiso para Crédito en Áreas de Riego y Temporal (FICART); Mandato Programa de Acción Concertada para el Desarrollo Urbano de la Zona Costera del Golfo e Istmo de Tehuantepec (PACDU), y Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

Considerando las fusiones, extinciones y liquidaciones de este tipo de entidades registradas en el periodo, el universo de entidades al cierre de 1982 era de 29:

- Ø 12 bancos: Nacional Financiera (NAFIN); Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT); Banco Nacional de Fomento Cooperativo; Banco del Pequeño Comercio del D.F.; Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (BANJERCITO); Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL); Banco Nacional Cinematográfico; Banco Nacional de Turismo; Financiera Nacional Azucarera (FINA); Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS); Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), y Banco Nacional Pesquero y Portuario (BANPESCA).
  
- Ø 17 fondos: Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN); Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO); Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX); Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda; Fondo Especial para Financiamiento Agropecuario (FEFA); Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ); Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (FONEP); Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI); Fondo Especial de Asistencia y Garantía para Crédito Agropecuario (FEGA); Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (FOMUN); Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR); Fondo para la Creación y Fomento de Centrales de Maquinaria y Equipo Agrícolas de la Industria Azucarera (FIMAIA); Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA); Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC); Fideicomiso para Crédito en Áreas de Riego y Temporal (FICART); Mandato Programa de Acción Concertada para el Desarrollo Urbano de la Zona Costera del Golfo e Istmo de Tehuantepec (PACDU), y Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

Por su participación en los diferentes sectores, la distribución de estas entidades fue la siguiente: 9 en el agropecuario, 7 en el industrial y comercio, 11 en el de servicios, y 2 en el de vivienda.

En el marco de la nacionalización de la banca, la política de financiamiento del desarrollo durante el periodo 1983-1988 se enfocó a racionalizar la asignación de los créditos entre sectores y regiones específicos, para canalizar eficientemente los recursos financieros a las prioridades del desarrollo. En este caso, los bancos de fomento se especializaron en la atención de sectores que no habían sido atendidos por la banca comercial<sup>56/</sup>.

En este periodo, se inició un proceso de desincorporación de 14 entidades financieras (4 bancos y 10 fondos de fomento):

- Ø Bancos: Banco Nacional Cinematográfico; Banco Nacional de Turismo; Banco Nacional Pesquero y Portuario (BANPESCA), y Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI).
- Ø Fondos: Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN); Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX); Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (FONEP); Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI); Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (FOMUN); Fondo para la Creación y Fomento de Centrales de Maquinaria y Equipo Agrícolas de la Industria Azucarera (FIMAIA); Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA); Fideicomiso para Crédito en Áreas de Riego y Temporal (FICART); Mandato Programa de Acción Concertada para el Desarrollo Urbano de la Zona Costera del Golfo e Istmo de Tehuantepec (PACDU), y Fondo para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN).

Durante el periodo 1989-1994, la política del Gobierno Federal se orientó a recuperar y acrecentar la captación del ahorro nacional para canalizarlo hacia el sistema productivo; para ello, se buscó aumentar la eficiencia operativa de los bancos y fideicomisos de fomento, con la reducción del gasto corriente. Con el propósito de disminuir los costos de operación de estas instituciones, se determinó que éstas operarían básicamente como banca de segundo piso, es decir, como agentes canalizadores de sus operaciones de financiamiento a su población objetivo, mediante créditos a bancos que sirven de intermediarios con el cliente final.

---

<sup>56/</sup> México, Poder Ejecutivo Federal, **Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988**, 1983, pp. 183-189.

Como parte de la política gubernamental de modernizar el sistema financiero para promover el ahorro y la inversión productiva, en el periodo 1995-2000 se propuso modernizar y fortalecer la regulación del sector financiero y de los organismos supervisores. Por ello, en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 1997-2000<sup>57/</sup>, se establecieron como objetivos de la banca de desarrollo y fideicomisos de fomento: crear las condiciones y estímulos necesarios para que un mayor número de empresas tuviesen acceso al financiamiento para el desarrollo de actividades productivas; incrementar a un mayor número de empresas en actividades de exportación e integrar a las pequeñas y medianas a cadenas productivas eficientes; impulsar al sector rural y capitalizar el campo; ofrecer servicios financieros adecuados a las necesidades de los habitantes de las comunidades rurales que no han sido atendidos; y contribuir al desarrollo de un sistema de financiamiento habitacional integrado<sup>58/</sup>.

Las reformas realizadas durante 2000 a la normatividad de las entidades del sistema financiero de fomento se inscribieron en un contexto que incluyó dos nuevas reglamentaciones expedidas por la SHCP y cuatro circulares emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) referidas a su capitalización; calificación de cartera; administración integral de riesgos; expedientes de crédito; riesgo operativo en el otorgamiento de crédito; y disposiciones de carácter prudencial en materia de crédito; con el objeto de establecer un marco regulatorio adecuado, para incrementar la capacidad de operación de la banca de desarrollo, la eficiencia de los servicios que ofrecen, así como fomentar y fortalecer a los intermediarios financieros, y ampliar su cobertura.

En el periodo 2000-2003 entraron en proceso de liquidación 2 bancos (Financiera Nacional Azucarera y Banco Nacional de Crédito Rural), así como 2 fondos (Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito y Fondo para el Desarrollo Comercial).

Al año 2005 el sistema financiero mexicano se encontraba integrado por diversos intermediarios financieros y organismos gubernamentales interrelacionados: los primeros se caracterizan por realizar una o varias de las actividades tendientes a la captación, administración, regulación, orientación y canalización de los recursos económicos de origen nacional e internacional, entre ellos se encuentran las instituciones de crédito, los intermediarios financieros no bancarios que comprenden a las compañías aseguradoras y afianzadoras, casas de bolsa y sociedades de inversión y organizaciones auxiliares de crédito; en los segundos, se encuentran la Secretaría e Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Banco de México

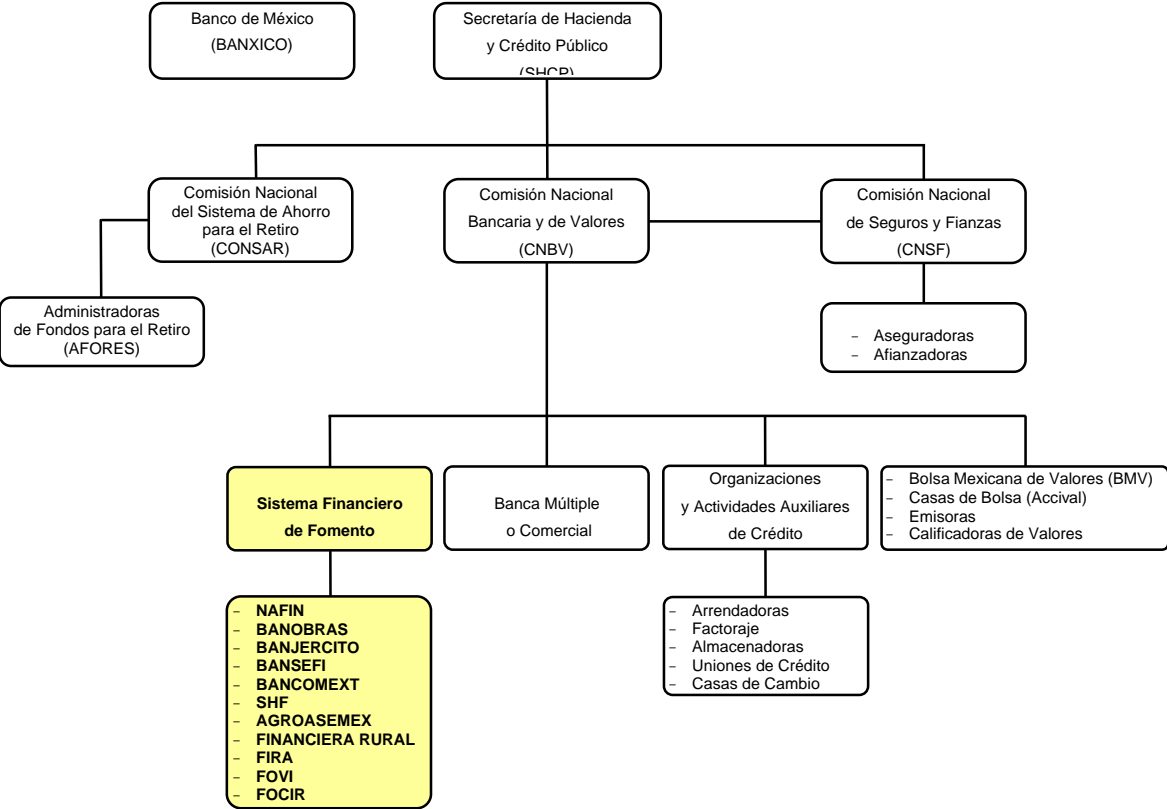
---

<sup>57/</sup> México, **Diario Oficial de la Federación**, 11 de julio de 1997.

<sup>58/</sup> México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1995-2000**, 1997, pp.35-43.

(BANXICO), la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el retiro (CONSAR) y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), que tienen a su cargo la regulación y control de los bancos e intermediarios financieros.

DIAGRAMA NÚM. 3 SISTEMA FINANCIERO MEXICANO



FUENTE: Elaborado con base en la normativa que rige la operación y funcionamiento de cada una de las instituciones reguladoras y supervisoras que participan en el sistema financiero mexicano.

Al año 2005, el sistema financiero de fomento se integraba por 6 sociedades nacionales de crédito, con un amplio espectro en cuanto a la atención de los sectores relativos al comercio exterior, obra pública, vivienda, promoción del ahorro y crédito popular, y apoyo a la pequeña y mediana empresa; un fideicomiso, que aglutina a 4 fondos especializados en la atención de las actividades agrícola, ganadera, avícola y pesquera; un fondo para el financiamiento bancario de la vivienda; un fondo de capitalización e inversión del sector rural; una financiera rural; y una aseguradora.

- Nacional Financiera (NAFIN): enfocada a la promoción del desarrollo industrial y regional, atendiendo sobre todo a las pequeñas y medianas empresas que se ubican en áreas de la

economía que requieren apoyos específicos, así como aquellas que tienen un carácter estratégico en el desarrollo regional o nacional.

- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS): orientado a actividades de promoción y canalización de recursos financieros a los estados y municipios, fundamentalmente para financiar la creación de infraestructura.
- Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT): principal promotor del comercio exterior mediante el otorgamiento de apoyos crediticios y asesoría técnica a las empresas que están vinculadas con las exportaciones.
- Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (BANJERCITO): dedicado básicamente a ofrecer los servicios de financiamiento y bancarios de las actividades del ejército y las fuerzas armadas del país.
- Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI): creado en abril de 2001, en sustitución del Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL), y sus actividades se enfocan a promover la cultura del ahorro, fundamentalmente entre la población de bajos ingresos sin cobro de comisiones; y apoyar el proceso de transición de las entidades de ahorro y crédito popular (EACPs) en intermediarios financieros regulados.
- Sociedad Hipotecaria Federal (SHF): institución creada en 2001 que tiene por objeto impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda y otorgar garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda, preferentemente de interés social.
- Financiera Rural: entidad creada en 2003 para sustituir en las funciones sustantivas de crédito al Sistema Banrural, y tiene como objetivo propiciar condiciones para la recuperación del nivel de vida en el medio rural mediante la oferta de financiamiento, asesoría y capacitación, en beneficio de los productores rurales.
- Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA): mediante este fideicomiso se otorgan créditos, garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología al sector rural y pesquero del país. Se conforma de los siguientes fondos: de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO); Especial para Financiamientos Agropecuarios

(FEFA); Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA); y de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA).

- Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI): mediante este fondo se establecen los mecanismos necesarios para la adecuada administración y cobranza de la cartera por concepto de financiamientos a la vivienda, a efecto de efficientar y asegurar el cumplimiento de todas las obligaciones pasivas.
- Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR): este instrumento financiero público tiene como propósito obtener fondos de fuentes financieras para apoyar proyectos de inversión productivos del sector rural.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2002-2006 señalaron entre las prioridades nacionales la de reactivar y consolidar a la banca de fomento para que cumpliera con su función de proporcionar financiamiento a los sectores estratégicos de la economía nacional y convertirla en un instrumento de apoyo al crecimiento.

De acuerdo con lo señalado en el PND<sup>59/</sup> y en el PRONAFIDE<sup>60/</sup>, en las últimas tres décadas la economía mexicana ha registrado crisis económicas recurrentes que han dejado un nivel de ahorro insuficiente para el financiamiento, un alto costo fiscal del rescate bancario y un excesivo consumo del ahorro existente por parte del gobierno federal; una baja competitividad y fragilidad de los mercados bursátiles y bancarios; un escaso crédito y altos costos del mismo a las micro, pequeñas y medianas empresas; y un crecimiento en la dependencia de grandes empresas de crédito externo, situaciones que llevaron a que el sistema financiero mexicano se viera restringido en su contribución al desarrollo económico del país.

En dichos documentos se menciona que el sistema financiero mexicano no ha logrado consolidarse plenamente ante el rezago estructural y operativo de los intermediarios y la falta de un marco normativo adecuado, limitando su contribución al desarrollo económico del país.

---

<sup>59/</sup> México, Presidencia de la República, **Plan Nacional de Desarrollo**, Apartado 6 Área de Crecimiento con Calidad, 6.2. Antecedentes, 2001, pp. 83-87.

<sup>60/</sup> México, Presidencia de la República, **Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo**, Capítulo 3. Diagnóstico del Sistema Financiero, 3.2.2. Banca de desarrollo y fondos de fomento, 2001, pp. 57-58.



Ante esta situación, en el PND 2001-2006 y el PRONAFIDE 2002-2006<sup>61/</sup> se propuso establecer esquemas de regulación y supervisión eficaces en el sistema financiero; reactivar a la banca de desarrollo; y disponer de un marco regulatorio claro que estableciera las bases para contar con un sistema financiero de fomento capitalizado y bien administrado, con criterios de eficiencia y honradez, para que proporcionara financiamiento a aquellos sectores que por imperfecciones del mercado no han sido atendidos por intermediarios financieros.

Con el propósito de coadyuvar a reactivar la Banca de Desarrollo y los fideicomisos de fomento, el gobierno federal, a través de la SHCP y la Dirección General de Banca de Desarrollo, diseña y aplica esquemas de regulación, operación, supervisión y capitalización de las entidades que integran el sistema financiero de fomento.

De esta forma, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigente en 2005<sup>62/</sup>, se identifican las facultades que le fueron conferidas a esa dependencia para lograr los propósitos nacionales. Específicamente, en los artículos 25, fracciones I a la XXV, 26, fracciones I a la XIX, 26A, fracciones I a la XV, y 26B, fracciones I a la XI, se precisó que mediante la Dirección General de Banca de Desarrollo (actualmente Unidad de Banca de Desarrollo) se establecieron las atribuciones para cumplir con la funciones de regulación y supervisión del sistema financiero de fomento. Entre las principales atribuciones establecidas a esta unidad administrativa están las siguientes:

- Formular políticas y programas financieros de las sociedades nacionales de crédito, fideicomisos públicos de fomento y demás entidades que integran el Sistema Financiero de Fomento;
- Administrar y participar en el desarrollo del sistema de información y estadística de las entidades;
- Elaborar y proponer para aprobación superior, proyectos de reformas al marco regulatorio de las entidades e instituciones de fomento;

Las funciones del Gobierno Federal en materia de regulación, normatividad y supervisión del sistema financiero, a cargo de la SHCP, se identifican en la Función 3 "Hacienda" y Subfunción 06 "Servicios Financieros", Actividad Institucional 004 "Proponer e Instrumentar Políticas, Estrategias y Esquemas de Promoción, Regulación, Normatividad y Supervisión del Sistema Financiero".

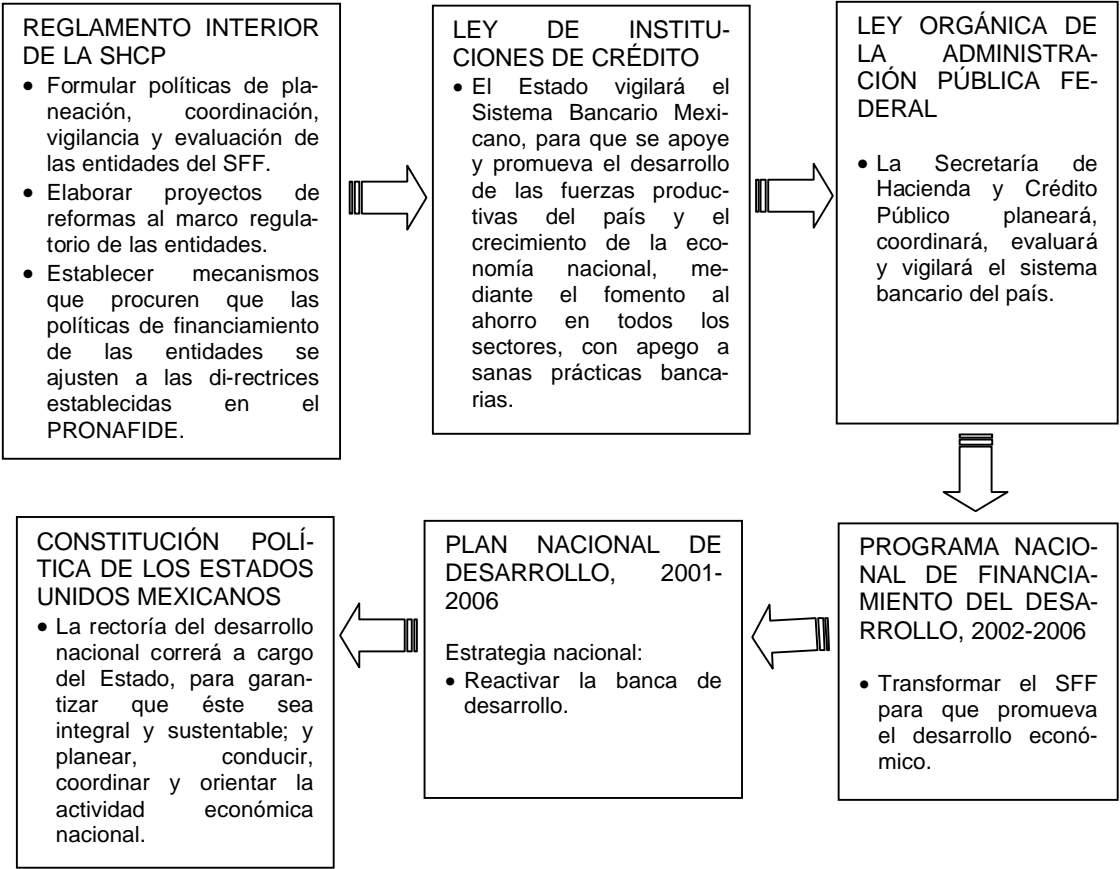
---

<sup>61/</sup> Op. Cit., **Plan Nacional de Desarrollo**,..., pp. 57-58.

<sup>62/</sup> México, **Diario Oficial de la Federación**, 6 de junio 2005.

Las atribuciones conferidas a la Dirección General de Banca de Desarrollo en el artículo 25 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigente en 2005, de formular las políticas de regulación y evaluación de las instituciones y los fideicomisos públicos de fomento para apoyarlos en el cumplimiento de las facultades que señalan sus leyes orgánicas y contratos constitutivos, fueron congruentes con las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Instituciones de Crédito, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se dispone en la Ley de Planeación.

DIAGRAMA NÚM. 4 ALINEACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES CONFERIDAS A LA DIRECCIÓN GENERAL DE BANCA DE DESARROLLO CON LOS OBJETIVOS IDENTIFICADOS EN LOS DOCUMENTOS NORMATIVOS DE MEDIANO PLAZO, 2001-2006



FUENTE: México, **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**; **Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**, 2001, pp. 87 y 88; **Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006**, 2001, pp. 83, 98 y 105; **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**; **Ley de Instituciones de Crédito**; y **Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, 2001, p.81.

A diferencia del programa Oportunidades, las acciones realizadas por el Gobierno Federal en 2005 para regular el sistema financiero de fomento, no disponen de un indicador que permita contar con elementos

para evaluar en qué medida las acciones que realiza anualmente la SHCP, contribuyeron a medir el cumplimiento de las prioridades señaladas en el PND 2001-2006 y PRONAFIDE 2002-2006.

Las acciones de regulación realizadas por la SHCP en 2005, en relación con el sistema financiero de fomento, y que fueron reportadas en las Cuenta Pública 2005, son las siguientes:

- Expedición y autorización de los reglamentos del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., y de la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C., para normar su operación.
- Expedición de las Reglas de Operación: del Programa de Apoyo para Fomentar el Acceso al Financiamiento Rural, de la Financiera Rural; del Programa de Capital de Riesgo para Acopio, Comercialización y Transformación que Operará el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural del Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR); para la Calificación de la Cartera Crediticia de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo, a que se refiere al artículo 76 de la Ley de Instituciones de Crédito, y para los Requerimientos de Capitalización de las Instituciones de Banca Múltiple y las Sociedades Nacionales de Crédito e Instituciones de Banca de Desarrollo.

Además de las acciones anteriores, en 2005 la DGBD realizó la modificación y emisión de dos normativas que regularían el funcionamiento de las entidades financieras de fomento y que estaban orientadas a crear las condiciones para que el sistema financiero de fomento fuera competitivo en el ámbito internacional.

La primera se refiere a la "Modificación de las Reglas para la calificación de cartera crediticia de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca de desarrollo",<sup>63/</sup> que la DGBD efectuó conjuntamente con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y el Banco de México (BANXICO), mismas que tuvieron como fin ajustar los plazos relacionados con la entrega de información financiera sobre el resultado de la calificación de la cartera crediticia de las sociedades nacionales de crédito, para lograr una mejor coordinación entre autoridades reguladoras y supervisoras de operaciones de captación y asignación de recursos; evitar la duplicación de solicitud de información a dichas instituciones, y definir el grado de riesgo de sus carteras de crédito, mediante el establecimiento de los conceptos o elementos mínimos que deberían ser tomados en cuenta.

---

<sup>63/</sup> México, **Diario Oficial de la Federación**, 28 de noviembre de 2005.

La segunda normativa se refiere a las "Reglas para los requerimientos de capitalización de las instituciones de banca múltiple y las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca de desarrollo"<sup>64/</sup>, realizadas en forma conjunta con la Unidad de Banca y Ahorro, a efecto de dar continuidad al proceso de convergencia de la regulación bancaria con estándares internacionales, así como para la homologación de los criterios aplicables a las instituciones de banca múltiple y a las de desarrollo.

Estas normativas emitidas por la DGBD tuvieron como referente las mejores prácticas internacionales de la banca de desarrollo, para alinear las actividades del sistema financiero de fomento mexicano a los estándares internacionales, entre los que se encuentran los siguientes:

- La banca de desarrollo en América Latina y el Caribe (Estudio de la CEPAL);
- La evolución y perspectiva de la banca de desarrollo en Latinoamérica frente al caso colombiano (Estudio de la CEPAL); y
- La banca de desarrollo de segundo piso: experiencia del banco Multisectorial de inversiones (BMI). (Publicación de ALIDE).

Otra de las prioridades señaladas en el PND 2001-2006, fue la de establecer las bases para que el sistema financiero mexicano estuviera bien capitalizado, dicha prioridad quedó confirmada en el PRONAFIDE 2002-2006, donde se dispuso que la atención de los sectores estratégicos de la economía nacional, por parte del sistema financiero de fomento, se realizaría bajo estrictos esquemas de capitalización. Conforme a lo señalado en el Nuevo Acuerdo de Basilea II, los requerimientos mínimos de capital establecidos para que los bancos reserven un nivel de capital contra posibles riesgos, fue de un coeficiente mínimo de 8.0%.

De acuerdo con la información contenida en los Indicadores Financieros de las Entidades Financieras de Fomento 2001-2005, elaborados por la SHCP, en 2005 el índice de capitalización de las seis sociedades nacionales de crédito fue de 18.9%, en promedio, lo que significó un nivel superior en 10.9 puntos porcentuales al 8.0% establecido por el Comité de Basilea.

---

<sup>64/</sup> México, **Diario Oficial de la Federación**, 28 de diciembre de 2005.

CUADRO NÚM. 18 INDICE DE CAPITALIZACIÓN DE LAS SOCIEDADES  
NACIONALES DE CRÉDITO, 2001-2005  
(Porcentajes)

Entidad	2001	2002	2003	2004	2005	Promedio Institucional (a)	Mínimo Requerido (b)	Diferencia (a)-(b)
Promedio anual	21.2	19.9	19.1	19.2	18.9	19.7	8.0	11.7
Nafin	9.3	11.3	9.7	11.7	12.7	10.9	8.0	2.9
Bancomext	11.6	10.9	11.6	9.4	11.3	11.0	8.0	3.0
Banobras	33.3	21.7	31.7	25.2	22.0	26.8	8.0	18.8
Banjercito	30.7	33.9	32.9	34.7	34.9	33.4	8.0	25.4
Bansefi1/	-	17.3	12.9	22.0	18.1	17.6	8.0	9.6
SHF1/	-	24.3	16.0	12.4	14.7	16.9	8.0	8.9

FUENTE: México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Indicadores Financieros de las entidades financieras de fomento 2001-2005**, 2006.

1/ Estas entidades registraron operaciones a partir de 2002.

No obstante, durante el periodo 2002-2005 (no se considera el año 2001, dado que BANSEFI y Sociedad Hipotecaria Federal aun no se creaban) el índice de capitalización de dichas instituciones decreció en un punto porcentual, al pasar de 19.9 a 18.9%, debido al comportamiento a la baja del índice de la SHF.

El PRONAFIDE 2002-2006 dispuso que se adoptarían políticas para elevar la eficiencia de las instituciones de crédito. En el documento "Indicadores del Sistema Financiero de Fomento", elaborado por la SHCP, se presentan los resultados de la situación financiera de las entidades del sistema financiero de fomento en el periodo 2001-2005, a través de los indicadores de solvencia, liquidez, apalancamiento, rentabilidad y eficiencia administrativa.

#### Índice de solvencia

En este indicador financiero se incluyen los resultados de los índices de morosidad, de riesgo patrimonial y de cobertura de créditos.

CUADRO NÚM. 19 ÍNDICE DE SOLVENCIA DE LAS SOCIEDADES  
NACIONALES DE CRÉDITO, 2001-2005  
(Porcentajes)

Concepto	2001 (a)	2002 (b)	2003 (c)	2004 (d)	2005 (e)
Índice de Morosidad (Cartera vencida / Cartera total)	5.9	4.1	3.3	2.4	2.6
Riesgo Patrimonial (Cartera vencida / Capital contable)	30.7	40.8	29.3	17.7	21.5
Cobertura de créditos (Provisiones previstas por riesgos de crédito / Cartera vencida)	143.8	175.6	313.3	885.2	379.1

FUENTE: México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Indicadores Financieros de las Entidades Financieras de Fomento 2001-2005**, 2006.

De acuerdo con la información contenida en el documento "Indicadores Financieros de las Entidades Financieras de Fomento 2001-2005", elaborado por la SHCP, el índice de morosidad<sup>65/</sup> de las instituciones de banca de desarrollo fue menor 3.3 puntos porcentuales, al pasar de 5.9% en 2001 a 2.6% en 2005, debido principalmente a la depuración de la cartera de créditos de dichas instituciones, y así asegurar la recuperación de los mismos. El índice de riesgo patrimonial<sup>66/</sup>, pasó de 30.7% en 2001 a 21.5% en 2005, lo que significó una reducción de 9.2 puntos porcentuales.

El indicador de cobertura de créditos<sup>67/</sup>, pasó de 143.8% en 2001 a 379.1% en 2005, es decir, se incrementó en 235.3 puntos porcentuales, lo que significó un mayor nivel de las reservas por riesgo de crédito de las instituciones de banca de desarrollo. Este comportamiento se explica por la incorporación de Financiera Rural a la banca de desarrollo, misma que inició operaciones en 2003 con una cartera de crédito sin riesgos y activos suficientes.

Por su parte, los fideicomisos públicos de fomento, Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA) y el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), a partir de 2003 la SHCP integró información sobre los resultados de sus indicadores financieros.

CUADRO NÚM. 20 ÍNDICE DE SOLVENCIA DE LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS DE FOMENTO, 2003 -2005 (Porcentajes)

Concepto	2003		2004		2005	
	FIRA (a)	FOVI (b)	FIRA (c)	FOVI (d)	FIRA (e)	FOVI (f)
Índice de morosidad (Cartera vencida / Cartera total)	0.2	4.1	0.1	4.0	0.1	5.3
Riesgo patrimonial (Cartera vencida / Capital contable)	0.2	37.7	0.1	28.1	0.1	24.1

FUENTE: México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Indicadores Financieros de las Entidades Financieras de Fomento 2001-2005**, 2006.

El índice de morosidad de FIRA se redujo en 0.1 puntos porcentuales, al mantener una cartera de créditos sana y sin problemas de recuperación, que se explica por el esquema de garantías que maneja el fideicomiso, asegurando con ello la recuperación de los créditos. El indicador del FOVI se incrementó en 1.2 puntos porcentuales, al pasar de 4.1% en 2003 a 5.3% en 2005.

<sup>65/</sup> Mediante este indicador se mide el grado de incumplimiento en el pago de obligaciones.

<sup>66/</sup> Se refiere a la posibilidad de que el inversionista no recupere los fondos invertidos.

<sup>67/</sup> Se define como el nivel de reservas con que cuenta la institución financiera para cubrir su cartera vencida en caso de contingencias.

En el caso del riesgo patrimonial, ninguno de los dos fondos presenta riesgos en su patrimonio, ya que mientras el FIRA registró índices bajos, en el caso del FOVI observó una tendencia a la baja en el periodo 2003-2005.

#### Índice de liquidez

En cuanto al índice de liquidez<sup>68/</sup> del sistema financiero de fomento, los resultados registrados muestran una tendencia a mejorar su capacidad de solvencia financiera, al pasar de 13.9% en 2001 a 23.6% en 2005, esto es, 9.7 puntos porcentuales más.

CUADRO NÚM. 21 ÍNDICE DE LIQUIDEZ DE LAS SOCIEDADES  
NACIONALES DE CRÉDITO, 2001-2005  
(Porcentajes)

Concepto	2001 (a)	2002 (b)	2003 (c)	2004 (d)	2005 (e)
Liquidez (Disponibilidades / Captación tradicional)	13.9	17.1	24.8	22.9	23.6

FUENTE: México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Indicadores Financieros de las Entidades Financieras de Fomento 2001-2005**, 2006.

En el caso de los fideicomisos públicos de fomento, el comportamiento de sus índices de liquidez fue el siguiente:

CUADRO NÚM. 22 ÍNDICE DE LIQUIDEZ DE LOS FIDEICOMISOS  
PÚBLICOS DE FOMENTO, 2003 -2005  
(Porcentajes)

Fideicomiso	2003	2004	2005	Promedio
Fideicomisos Institutos en Relación a la Agricultura (FIRA) (Disponibilidades / Pasivo total)	0.4	0.7	0.9	0.7
Fondo de Operación y Financiamiento bancario a la vivienda (FOVI) (Disponibilidades / Pasivo total)	0.8	0.8	0.7	0.8

FUENTE: México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Indicadores Financieros de las Entidades Financieras de Fomento 2001-2005**, 2006.

En relación con los fideicomisos públicos de fomento, durante el periodo 2003-2005, el promedio fue de 0.7% para FIRA y de 0.8% para FOVI, mostrando problemas de estas instituciones públicas para cubrir sus deudas si así se requiriera en el momento.

#### Índices de apalancamiento

Sobre el índice de apalancamiento<sup>69/</sup>, en 2005 las instituciones de banca de desarrollo tuvieron una reducción de 2.2 puntos porcentuales en sus deudas contraídas, respecto del registrado en 2001. La

<sup>68/</sup> Se refiere a la capacidad para solventar los compromisos adquiridos en el momento, si así lo requirieran las entidades del sistema financiera de fomento.

<sup>69/</sup> Mediante este indicador se expresan los compromisos de las instituciones financieras de fomento que se encuentran respaldados en su patrimonio.

proporción de capital contable en relación con el pasivo total fue superior en 2.9 puntos porcentuales a la de 2001.

CUADRO NÚM. 23 INDICE DE APALANCAMIENTO DE LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CRÉDITO, 2001-2005

Concepto	(Porcentajes)				
	2001 (a)	2002 (b)	2003 (c)	2004 (d)	2005 (e)
Pasivo total / Activo total	93.3	88.3	90.7	91.3	91.1
Capital contable / Pasivo total	7.2	15.8	10.7	9.9	10.1

FUENTE: México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Indicadores Financieros de las Entidades Financieras de Fomento 2001-2005**, 2006.

Por su parte, los fideicomisos públicos de fomento mostraron una tendencia a la baja en el periodo 2003-2005. En el caso del FIRA, de 6.0 puntos porcentuales, y en el FOVI, de 3.1 puntos porcentuales.

CUADRO NÚM. 24 ÍNDICE DE APALANCAMIENTO FIRA y FOVI, 2003-2005

Concepto	(Porcentajes)					
	2003		2004		2005	
	FIRA (a)	FOVI (b)	FIRA (c)	FOVI (d)	FIRA (e)	FOVI (f)
Pasivo Total / Activo Total	65.0	91.7	62.0	90.6	59.0	88.6
Capital Contable / Pasivo Total	54.0	9.1	61.3	10.3	69.4	12.9

FUENTE: México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Indicadores Financieros de las Entidades Financieras de Fomento 2001-2005**, 2006.

La relación capital contable/pasivo total registró un incremento de 15.4 puntos porcentuales en el caso del FIRA, es decir, que en 2005 su capital contable podía cubrir el 69.4% de sus pasivos, mientras que en el caso del FOVI, a pesar de incrementar esta relación en 3.8 puntos porcentuales, su capital contable cubriría sólo el 12.9% de sus pasivos en 2005.

#### Índice de rentabilidad

El índice de rentabilidad<sup>70/</sup> de las instituciones financieras de fomento pasó de un porcentaje negativo de 3.8% en 2001, a 1.0% positivo en 2005, lo que reflejó un mejoramiento de sus resultados, esto es, de registrar pérdidas en 2001, generaron ganancias en 2005.

CUADRO NÚM. 25 ÍNDICE DE RENTABILIDAD DE LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CRÉDITO, 2001-2005

Concepto	(Porcentajes)				
	2001 (a)	2002 (b)	2003 (c)	2004 (d)	2005 (e)
Rentabilidad del capital (Resultados del ejercicio / Capital contable)	(3.8)	(7.3)	(3.3)	(1.5)	1.0

FUENTE: México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Indicadores Financieros de las Entidades Financieras de Fomento 2001-2005**, 2006.

<sup>70/</sup> A través de este indicador se evalúa la capacidad que tienen las instituciones financieras de fomento para generar utilidades durante su operación.



Por lo que respecta a los fideicomisos públicos de fomento, se observan situaciones opuestas entre el FIRA y FOVI, ya que en el primero, si bien sus índices de rentabilidad registraron porcentajes positivos, éstos observaron una tendencia a disminuir en el periodo 2003-2005: rentabilidad de capital (de 11.1 a 8.4%); rentabilidad de la inversión (de 3.9 a 3.4%); y rentabilidad de la cartera (de 13.9% a 9.2%). Por su parte, el FOVI pasó de porcentajes negativos en 2001 a positivos en 2005: de -40.9% a 17.3%, en el primer concepto; de -3.4% a 2.0%, en el segundo; y de -4.4% a 3.8%, en el tercero.

CUADRO NÚM. 26 ÍNDICES DE RENTABILIDAD DE LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS DE FOMENTO, 2003-2005  
(Porcentajes)

Concepto	2003		2004		2005	
	FIRA (a)	FOVI (b)	FIRA (c)	FOVI (d)	FIRA (e)	FOVI (f)
Rentabilidad del Capital (Resultados del ejercicio / Capital contable)	11.1	(40.9)	7.8	9.4	8.4	17.3
Rentabilidad de la inversión (Resultados del ejercicio / Activo total)	3.9	(3.4)	3.0	0.9	3.4	2.0
Rentabilidad de la Cartera. (Resultado del ejercicio / Cartera neta total)	13.9	(4.4)	8.4	1.3	9.2	3.8

FUENTE: México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Indicadores Financieros de las Entidades Financieras de Fomento 2001-2005**, 2006.

#### Índice de eficiencia administrativa

El índice de eficiencia administrativa<sup>21/</sup> de las instituciones financieras de fomento registró una mejoría de 3.0 puntos porcentuales en el periodo 2001-2005, al pasar de 8.8 a 5.8%, como resultado de las reducciones a sus gastos de administración, principalmente en su gasto corriente. En efecto, de acuerdo con la información contenida en el documento elaborado por la SHCP, el número de personas empleadas en promedio en esas instituciones pasó de 1,409 empleados en 2001, a 1,013 en 2005, con lo que se redujo en 28.1% la plantilla contratada.

CUADRO NÚM. 27 ÍNDICE DE EFICIENCIA ADMINISTRATIVA DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS DE FOMENTO, 2001-2005  
(Porcentajes)

Concepto	2001 (a)	2002 (b)	2003 (c)	2004 (d)	2005 (e)
Gastos de administración / Cartera total	8.8	5.7	5.1	6.7	5.8

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Indicadores Financieros de las Entidades Financieras de Fomento 2001-2005**, México, 2006.

En el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006 se dispuso que la banca de desarrollo canalizaría el ahorro interno público y privado a proyectos de inversión en todos los sectores de la economía. Por ello, en el artículo 25, fracción XIX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda

<sup>21/</sup> Expresa la relación entre los gastos de administración y la cartera total.

y Crédito Público, vigente en 2005, se estableció que la Dirección General de Banca de Desarrollo procuraría que las políticas de financiamiento de las entidades que coordinaba se ajustaran a las directrices establecidas en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.

De acuerdo con los objetivos establecidos en 2005 a cada una de las instituciones que integran el sistema financiero de fomento, la actividad de estas entidades se enfoca a apoyar el desarrollo de proyectos productivos mediante el otorgamiento de créditos financieros, garantías de crédito, asistencia técnica y capacitación a los receptores de los financiamientos. Así, en 2005, dichas entidades participaron en los sectores industria y comercio (NAFIN y BANCOMEXT); infraestructura urbana (BANOBRAS); servicios (BANJERCITO); ahorro popular (BANSEFI); vivienda (SHF y FOVI), y agropecuario (FIRA, FOCIR y Financiera Rural).

Atendiendo a lo que dispone el Reglamento Interior de la SHCP, en 2005 la Dirección General de Banca de Desarrollo emitió su opinión favorable para que las instituciones de banca de desarrollo contrataran líneas de crédito para el financiamiento de proyectos productivos.

Así, en ese año en el sector industria y comercio NAFIN y BANCOMEXT colocaron créditos por 139,059.0 millones de pesos, para financiar a 762,072 empresas, lo que significó un incremento de 92.0% en el número de créditos otorgados durante el periodo 2001-2005, y de 4,965.3% más en el número de empresas financiadas en dicho lapso. No obstante, el financiamiento por empresa beneficiada disminuyó, al pasar de 4.8 millones de pesos en 2001, a 0.2 millones de pesos en 2005.

CUADRO NÚM. 28 APOYOS DEL SISTEMA FINANCIERO DE FOMENTO  
AL SECTOR INDUSTRIAL, 2001-2005  
(Precios de 2005)

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	Variación (%)
Financiamiento al sector industrial privado (Millones de pesos)	72,416.1	98,426.9	136,658.4	162,185.7	139,059.0	92.0
Empresas beneficiadas	15,045	55,996	91,823	128,520	762,072	4,965.3
Promedio financiado por empresa (Millones de pesos)	4.8	1.8	1.5	1.3	0.2	(99.6)

FUENTE: México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Indicadores del Sistema Financiero de Fomento 2001-2005**, 2006.

En el sector agropecuario, el FIRA y Financiera Rural, dieron créditos financieros por 62,315.0 millones de pesos a productores agrícolas, para invertirlos en 5.7 millones de hectáreas para la producción agrícola, la adquisición de 4.2 miles de tractores agrícolas y la compra de 1.1 millones de cabezas de ganado; en todos

los casos, dichas metas fueron superiores en 66.8%,50.7%, 60.4%, 283.3% y 10.7%, respectivamente, con relación a las metas obtenidas en el año 2001.

CUADRO NÚM. 29 APOYOS DEL SISTEMA FINANCIERO DE FOMENTO  
AL SECTOR AGROPECUARIO, 2001-2005  
(Precios de 2005)

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	Variación (%)
Financiamiento al sector agropecuario privado (Millones de pesos)	37,354.4	39,854.3	44,330.7	58,399.0	62,315.0	66.8
Hectáreas atendidas (miles)	3,793	3,171	2,794	5,744	5,715	50.7
Tractores financiados	2,596	3,253	4,033	5,111	4,165	60.4
Cabezas de ganado financiado	300,193	353,697	859,556	352,409	1,150,554	283.3
Financiamiento por hectárea (pesos)	9,848.0	12,569.0	15,867.0	10,167.0	10,904.0	10.7

FUENTE: México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Indicadores del Sistema Financiero de Fomento 2001-2005**, 2006.

Por su parte, en el sector vivienda, la SHF y el FOVI otorgaron 31,411.0 millones de pesos para apoyar la construcción, adquisición y remodelación de 54.4 miles de viviendas, preferentemente de interés social. Los recursos financieros colocados fueron mayores en 55.7% con respecto a los 20,169.9 millones de pesos colocados en 2001; en tanto que el número de viviendas fue superior en 14.5% a la meta alcanzada en 2001 (47,557 viviendas), además de que el promedio financiado por vivienda fue mayor en 50.0%, al pasar de 0.4% a 0.6 millones de pesos otorgados.

CUADRO NÚM. 30 APOYOS DEL SISTEMA FINANCIERO DE FOMENTO  
AL SECTOR VIVIENDA, 2001-2005  
(Precios de 2005)

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	Variación (%)
Financiamiento al sector social (Millones de pesos)	20,169.9	30,448.5	56,363.6	38,722.8	31,411.0	55.7
Viviendas financiadas	47,557	46,142	54,229	65,320	54,449	14.5
Promedio financiado por vivienda (Millones de pesos)	0.4	0.6	1.0	0.6	0.6	50.0

FUENTE: México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Indicadores del Sistema Financiero de Fomento 2001-2005**, 2006.

En el sector ahorro y crédito popular, BANSEFI captó 553.0 millones de pesos mediante 460,644 cuentas de ahorro. Dicho resultado fue menor en 5.3% a la captación registrada en 2001 (583.7 millones de pesos).

CUADRO NÚM. 31 APOYOS DEL SECTOR AHORRO Y CRÉDITO POPULAR, 2001-2005  
(Precios de 2005)

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	Variación (%)
Captación alcanzada (Millones de pesos)	583.7	331.9	440.5	919.4	553.0	(5.3)
Cuentas de ahorro aperturadas	125,100	433,229	497,500	884,700	460,644	268.2
Promedio por cuenta (pesos)	4,665.8	766.0	885.3	1,039.2	1,200.5	(74.3)

FUENTE: México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Indicadores del Sistema Financiero de Fomento 2001-2005**, 2006.

En términos de las cuentas de ahorro aperturadas en el periodo analizado, éstas se incrementaron en 268.2%, al pasar de 125,100 cuentas aperturadas en 2001 a 460,644 cuentas en 2005, lo que refleja la contribución del sistema financiero de fomento, principalmente mediante el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) y el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (BANJERCITO), a bancarizar a la población o que tengan acceso a los diversos productos y servicios financieros que ofrece el sistema financiero mexicano.

La evaluación al desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, representada por la Unidad de Banca de Desarrollo como área responsable de regular y supervisar a las entidades financieras pertenecientes al sistema financiero de fomento, evidencia que si bien dispone de información que permite precisar las acciones realizadas en 2005 sobre la normativa emitida ex profeso para ello, así como de las estadísticas necesarias para conocer la situación financiera de las instituciones que son de su responsabilidad, carece de indicadores que posibiliten medir en qué medida las acciones realizadas contribuyen a cumplir con los objetivos y prioridades establecidas en el PRONAFIDE 2002-2006, específicamente sobre la población objetivo que tienen que atender este tipo de instituciones, la cobertura de atención de los sectores que no son atendidos por los intermediarios financieros y la banca comercial, así como la participación que tienen los intermediarios financieros en la colocación de los créditos que otorgan las instituciones del sistema financiero de fomento.

## CAPÍTULO IV. Conclusiones

En un régimen democrático como el de México, la rendición de cuentas constituye un elemento fundamental para desarrollar y fortalecer la democracia, esto mediante el llamado a cuentas de los gobernantes o responsables de operar las diferentes políticas públicas o programas gubernamentales, para que den a conocer a la ciudadanía los resultados de la aplicación de los fondos públicos asignados para tales fines. Dicho en otras palabras, mediante la rendición de cuentas se verifica si los funcionarios públicos en los que los gobernados depositaron su voto de confianza para administrar los recursos de la nación, han actuado correctamente, anteponiendo el interés colectivo al interés personal en el desempeño de sus funciones.

En este sentido, la rendición de cuentas comprende la relación entre dos partes, una que delega autoridad a la otra, y ésta asume la responsabilidad de informar y justificar las acciones realizadas, y en caso de no haberse cumplido la autoridad delegada, se deriva la imposición de las sanciones a que de lugar. En el caso de la evaluación de los programas federales y las políticas públicas, la ciudadanía (entendida como la parte que delegó la autoridad y depositó la confianza en los que administran los recursos públicos) requiere conocer el desempeño que han tenido los funcionarios públicos, es decir, es la acción de monitorear y sancionar, si es el caso, las acciones realizadas por estos últimos.

En este contexto, la Auditoría Superior de la Federación se convierte en un instrumento imparcial e independiente para hacer que se cumpla con el mandato constitucional de rendir cuentas a la nación, con la asignación de facultades legales para vigilar y supervisar las acciones realizadas, y de observar y sancionar las omisiones de los responsables de operar las políticas públicas o programas federales. La fiscalización superior a cargo de la Auditoría Superior de la Federación representa un avance importante en el proceso de arraigo de la rendición de cuentas en México, ya que va más allá del tradicional acto de la rendición de cuentas sobre lo realizado con los recursos públicos asignados, significa no sólo evaluar el cumplimiento de la normativa establecida, sino que implica la evaluación del impacto de los recursos federales aplicados y del cumplimiento de los objetivos y metas establecidos a los programas federales o políticas públicas.

Para poder cumplir con la evaluación de dichos programas y políticas, la Auditoría Superior de la Federación cuenta con la Auditoría Especial de Desempeño, mediante la cual se realiza el examen objetivo, sistemático, multidisciplinario y comparativo de las actividades gubernamentales, y permite identificar las fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora de la gestión pública, aplicando los criterios de eficacia, eficiencia y economía, lo que posibilita determinar si los entes públicos cumplieron con los objetivos y las

metas establecidas, así como si se ejercieron sus recursos de acuerdo con la normativa y el propósito para el cual fueron autorizados y asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En este sentido, las auditorías de desempeño se han convertido año con año en una necesidad irremediable a medida que la fiscalización superior en México se consolida y fortalece, ya que permiten cuestionar los elementos constitutivos, objetivos y resultados de los programas gubernamentales y políticas públicas implementadas por el Gobierno Federal, la calidad del servicio que se ofrece a los ciudadanos o población objetivo, mediante la medición de sus niveles de eficacia, eficiencia y economía.

El propio Poder Legislativo ha manifestado el interés por orientar la fiscalización superior de la ASF hacia las evaluaciones de desempeño y a la calidad del gasto del gobierno, con el propósito de agregar valor a la información y a las revisiones o auditorías de regularidad y de carácter financiero.

En la actualidad, la fiscalización superior conlleva la revisión de temas estratégicos y de carácter nacional que dan cuenta de la situación económica y social del país, y que de alguna manera reflejan la magnitud de la realidad nacional. Estos temas, concretizados en acciones realizadas anualmente, son reportados en la Cuenta Pública, pero sin que en dicho documento se informe, explique o justifique el impacto de dichas acciones, sembrando la duda de si se atendieron o no las prioridades nacionales señaladas en los programas normativos de mediano y largo plazo.

Entre esos temas destacan los relativos al combate de la pobreza extrema; el mejoramiento de los niveles de educación, sobre todo entre la población de menores recursos; y la construcción de un sistema de regulación y supervisión financiera que posibilite al sistema financiero mexicano ser promotor de una economía nacional productiva, mediante el financiamiento de la actividad productiva.

Este trabajo tuvo como propósitos el dar a conocer qué es la Auditoría de Desempeño y cómo se aplica en la evaluación por resultados de los programas federales y las políticas públicas; identificar el papel que realiza la Auditoría Superior de la Federación, y en específico las auditorías de desempeño, en el proceso presupuestario establecido en el Sistema Nacional de Planeación Democrática; ofrecer a los estudiantes de la Licenciatura de Economía una herramienta alterna para evaluar los programas federales y las políticas públicas implementadas por el Gobierno Federal, desde la perspectiva de la fiscalización superior del gasto público federal; y exponer las contribuciones de la Auditoría de Desempeño en la medición del cumplimiento de las metas y objetivos establecidos por el Gobierno Federal en sus programas y políticas públicas, mediante la presentación de dos casos prácticos de auditorías de desempeño, en los que como

servidor público de la Auditoría Superior de la Federación he tenido la oportunidad de participar para, por un lado, aplicar los conocimientos adquiridos durante mi formación profesional en la FES-Aragón y, por otro, adquirir la experiencia que ofrece el desarrollo de este tipo de revisiones que, como plus de mi formación profesional, se manifiesta en la comprensión y aplicación de las técnicas de investigación que se pueden aplicar en las ciencias económicas y sociales.

La presentación de los dos casos prácticos permiten afirmar que las auditorías de desempeño practicadas por la Auditoría Superior de la Federación representan una opción para los profesionistas egresados de la carrera de economía y aun de otras disciplinas, de medir el nivel de cumplimiento de las prioridades nacionales establecidas por el Gobierno Federal en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, mediante la fiscalización de las metas y objetivos planteados en las diferentes políticas públicas y programas federales, y constituyen una herramienta para implantar la mejora en el quehacer gubernamental.

El programa Oportunidades, desde su creación, se ha constituido en una de las estrategias más relevantes del gobierno federal para atender el problema de la pobreza extrema, la marginación y la desigualdad en que se encuentran millones de hogares del país. La existencia de registros programáticos y presupuestales, datos y estadísticas en los entes públicos responsables de su operación permiten disponer de los elementos necesarios para evaluar las acciones desarrolladas en el año, e incluso en un periodo de tiempo determinado.

De esta forma, las acciones realizadas en 2003 en el marco de este programa, se enfocaron a cumplir con uno de los objetivos rectores señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, de mejorar la calidad de vida de los mexicanos y promover la equidad y la igualdad de oportunidades a toda la población del país, al atender a 4,240.0 miles de familias en pobreza extrema en 2003, número significativamente superior a las 300.7 miles de familias atendidas en 1997 (año en que dio inicio el programa); y al tener presencia en 58,516 localidades de alta y muy alta marginación, esto es, 71.1% de las 82,313 existentes a nivel nacional en ese año.

Mediante el componente educativo, el programa ha contribuido a apoyar la incorporación y permanencia de los hijos de las familias beneficiarias en la instrucción básica (primaria y secundaria) y media superior: en el nivel primaria se incorporaron 1,386,443 becarios a los centros educativos en 2003, resultado también significativamente superior a los 70,658 becarios que se incorporaron al inicio de la operación del programa; en secundaria, la incorporación de educandos beneficiarios del programa fue de 952,577

becarios en 2003, contra los 28,110 becarios que iniciaron en el ciclo escolar 1997-1998; y en educación media superior se incorporaron 474,606 jóvenes beneficiarios del programa a los centros educativos en 2003, 88.4% más que los 251,942 jóvenes registrados en el ciclo escolar 2001-2002, ciclo a partir del cual el programa extendió sus beneficios a los hijos de las familias beneficiarias.

A través del componente de salud, el programa contribuyó a garantizar el acceso de la población de alta marginación a servicios básicos de salud, y con ello, reducir en 36.9%, en promedio, el índice de morbilidad en los municipios con presencia de familias beneficiarias del programa, mediante la atención de las principales enfermedades asociadas al Paquete Esencial de Servicios de Salud que ofrecieron la Secretaría de Salud y la Coordinación Nacional del Programa IMSS-Oportunidades. Mediante la entrega de suplementos alimenticios a los niños menores de 2 años de edad, la SS contribuyó a reducir el porcentaje de niños con desnutrición, de 22.4% en 2000 a 19.8% en 2003, y en los niños de 2 a 4 años de 36.6% a 29.7%, en el mismo lapso; en el caso de los niños atendidos por el IMSS-Oportunidades, los porcentajes de niños con desnutrición disminuyeron de 10.6 a 7.0% en el primer grupo de niños y de 24.0 a 14.0% en el segundo.

También, ha contribuido a mejorar los niveles de alimentación de las familias beneficiarias, mediante la transferencia de una ayuda económica mensual en efectivo a las familias beneficiarias: 55.6%, en promedio, de las 4,240.0 miles de familias beneficiarias recibieron los apoyos monetarios por concepto de alimentación y de becas; y el 44.4%, en promedio, recibió sólo el apoyo alimentario. El apoyo monetario alimentario diario entregado en promedio a las familias beneficiarias (5.17 pesos) en 2003, representó el 6.5% del costo de la canasta básica alimentaria diario en ese año (79.33 pesos).

Al margen de las áreas de oportunidad que pueda tener la operación del programa Oportunidades, es preciso señalar los logros obtenidos entre la población que vive en situación de pobreza extrema, al promover la asistencia de los hijos de las familias beneficiarias a los centros educativos para cursar su instrucción básica y media superior; a mantener su presencia en dichos centros para poder concluir su instrucción, principalmente entre las mujeres, que son el sector de la población más proclives a abandonar prematuramente sus estudios; a tener acceso a los servicios de salud básicos, pero sobre todo a crear entre dicha población la cultura de asistir a sus revisiones médicas y a mejorar la ingesta de alimentos que les aportan los nutrimentos necesarios para su desarrollo físico y mental.

En el caso práctico presentado sobre la evaluación de las acciones de regulación y supervisión del sistema financiero de fomento, a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se refleja un claro ejemplo



de que a pesar de que es un tema en el que se manifiestan las acciones realizadas por el Gobierno Federal en materia de emisión de la normativa para regular y supervisar las actividades realizadas por las instituciones financieras de fomento, y de que es menor la generación de datos y registros que permitan evaluar algo no tan tangible como las acciones realizadas por el programa Oportunidades, a través de las auditorías de desempeño también se pueden efectuar evaluaciones basadas en la información y estadísticas de que se dispone en la dependencia.

La evaluación al desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, representada por la Unidad de Banca de Desarrollo como área responsable de regular y supervisar a las entidades financieras pertenecientes al sistema financiero de fomento, mostró que si bien esa dependencia dispuso de información que permitiera precisar las acciones realizadas en 2005 sobre la normativa emitida ex profeso para ello, así como de las estadísticas necesarias para conocer la situación financiera de las instituciones que son de su responsabilidad, careció de indicadores que posibilitaran medir en qué medida las acciones realizadas contribuyeron a cumplir con los objetivos y prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y el PRONAFIDE 2002-2006, específicamente sobre la población objetivo que tienen que atender este tipo de instituciones, la cobertura de atención de los sectores que no son atendidos por los intermediarios financieros y la banca comercial, así como la participación que tienen los intermediarios financieros en la colocación de los créditos que otorgan las instituciones del sistema financiero de fomento.

De esta forma, la evaluación al desempeño de la SHCP, mostró que la emisión de la normativa emitida en 2005 permitió regular el funcionamiento de las instituciones financieras para promover y mantener el nivel de capitalización de las mismas, que de acuerdo a los estándares internacionales el mínimo establecido era de 8.0%, y de esta forma hacerlas competitivas en el sistema financiero mexicano. De esta forma, la investigación realizada demostró que en ese año el índice de capitalización de las seis Sociedades Nacionales de Crédito (SNC) fue de 18.9%, en promedio, 10.9 puntos porcentuales arriba del estándar internacional.

La situación financiera de estas instituciones reflejó, en términos generales, un notorio mejoramiento en 2005, ya que el grado de incumplimiento en el pago de sus obligaciones (índice de morosidad) se redujo de 5.9% en 2001 a 2.6% en 2005, para el caso de las SNC; de 0.2 a 0.1% en el caso del FIRA; y sólo en FOVI incrementó dicho indicador, de 4.1 a 5.3%. En el caso del indicador que mide la posibilidad de que estas instituciones no recuperen los fondos invertidos (Riesgo patrimonial), los índices también mostraron mejoraría, al pasar de 30.7% en 2001 a 21.5% en 2005, en las SNC; mientras que en los fideicomisos públicos de fomento, pasó de 0.2 a 0.1%, en el caso del FIRA, y de 37.7 a 24.1%, en el caso del FOVI.

En cuanto a la generación de utilidades de estas instituciones (Índice de rentabilidad), en 2005 también registraron un mejoramiento de sus resultados, con excepción del FIRA: de menos 3.8% en 2001 a 1.0% en 2005, en el caso de las SNC; y en los fideicomisos, de 11.1 a 8.4% en el FIRA, y de menos 40.9 a 1.3% en el FOVI.

De acuerdo al sector económico en el que se desempeñaron las instituciones financieras de fomento en 2005, obtuvieron, entre otros, los resultados siguientes: en el sector industria y comercio NAFIN y BANCOMEXT colocaron créditos por 139,059.0 millones de pesos, para financiar a 762,072 empresas; en el sector agropecuario, FIRA y Financiera Rural otorgaron créditos por 62,315.0 millones de pesos a productores agrícolas; en el sector vivienda, la SHF y el FOVI dieron 31,411.0 millones de pesos para apoyar la construcción, adquisición y remodelación de 54.4 miles de viviendas; y en el sector ahorro y crédito popular, BANSEFI y BANJERCITO captaron 553.0 millones de pesos mediante 460,644 cuentas de ahorro.

De esta forma, la evaluación realizada al sistema financiero de fomento muestra el mejoramiento que tuvieron estas instituciones en su situación financiera en 2005, a pesar de que aun faltan aspectos por atender para mejorar la operación y funcionamiento de estas instituciones, que les permita convertirse en una opción de financiamiento para los sectores económicos que no son sujetos de crédito por la banca comercial. Actualmente, las instituciones pertenecientes a este sistema, están reorientando sus actividades hacia el ofrecimiento de los diversos productos y servicios financieros existentes en el mercado mexicano, mediante diversas figuras jurídicas como los intermediarios financieros, empresas dispersoras y microfinancieras, con el propósito de disminuir sus costos de operación y gasto corriente. Es decir, la banca de desarrollo está regresando a ser lo que originalmente había sido: una banca de segundo piso.

En resumen, los procedimientos y métodos de revisión aplicados en las auditorías de desempeño posibilitan la evaluación de los resultados obtenidos por las dependencias y entes públicos de forma sistemática y objetiva. Un aspecto importante que aporta la auditoría de desempeño es el trabajo de investigación que se realiza en la etapa de planeación de las auditorías, ya que en este proceso se realiza una ardua labor de indagación, búsqueda y estudio de la materia que se pretende auditar. Es en esta etapa donde la labor realizada por los auditores de desempeño se asemeja a las actividades de investigación realizadas por los universitarios, ya que constituye la función nodal que tiene el investigador para recopilar la información y documentación necesarias para conocer los motivos que dieron origen a las políticas públicas o programas federales diseñados por el Gobierno Federal, mediante la atención a los

cuestionamientos ¿Cómo y porqué surge?, ¿Qué problemática pretende resolver?, ¿Porqué ha cambiado?,  
¿Qué hace?, ¿Cómo lo hace? y ¿Qué resultados obtiene?

## Bibliografía

### Básica:

1. Auditoría Superior de la Federación, Ley de Fiscalización Superior de la Federación, México, 2000, y Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, México, 2007.
2. Auditoría Superior de la Federación, Auditoría Especial de Desempeño. Marco Operativo, Primera Edición, México, 2008.
3. Auditoría Superior de la Federación, Tomo II Macroprocesos para la Fiscalización Superior de la Gestión Gubernamental, Volumen I, Revisión de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera. Etapa de Planeación, México, 2006.
4. Academia Mexicana de Auditoría Integral, A.C., Concepto de Auditoría al Desempeño (Boletín 10), Dofiscal Editores, Primera Edición, México, 2003.
5. Academia Mexicana de Auditoría Integral, A.C., Metodología de la Auditoría al Desempeño (Boletín 11), Dofiscal Editores, Primera Edición, México, 2004.
6. Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo, Fiscalización y Control Gubernamental en México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. y Universidad Nacional Autónoma de México/Facultad de Contaduría y Administración, Primera Edición, México, 2003.
7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 154ª. Edición, México, 2007.
8. Chávez Presa, Jorge A., Para Recobrar la Confianza en el Gobierno Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
9. Gestión y Política Pública, Una estrategia emergente para la política pública, Volumen IV, Número 1, México, primer semestre de 1995.
10. Gestión y Política Pública, Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación, Volumen IV, Número 1, México, primer semestre de 1995.
11. González Mondragón, Armando, Auditoría Administrativa, Editorial Trillas, Primera edición, México, 2002.
12. Instituto Mexicano de Contadores Públicos/Comisión de Auditoría a Cuentas Públicas, Auditoría a las Cuentas públicas, Primera reimpresión de la primera edición, México, 2004.
13. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. y Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Auditoría al Desempeño, Cuarta reimpresión, México, 2001.

14. Poder Ejecutivo Federal, Ley de Planeación, México, 1982.
15. Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, 1983
16. Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de mayo de 1995.
17. Presidencia de la República, Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de noviembre de 1997.
18. Presidencia de la República, Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación en mayo de 1996.
19. Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de mayo de 2001.
20. Presidencia de la República, Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, 2002-2006, México, 2001.
21. Santillana González, Juan Ramón, Auditoría Fundamentos, Editorial Thomson, Cuarta edición, México, 2004.
22. Santillana González, Juan Ramón, Contabilidad y Auditoría Gubernamental, Thomson Editores, Segunda edición, México, 2002.
23. Secretaría de Desarrollo Social, Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, Diario Oficial de la Federación, 15 de marzo de 2003.
24. Secretaría de Desarrollo Social, Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2002.
25. Secretaría de Educación Pública, Programa Nacional de Educación 2001-2006, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2003.
26. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Indicadores Financieros de las Entidades Financieras de Fomento 2001-2006, México, 2006.
27. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Sistema de Evaluación del Desempeño, México, 1999, p.6.
28. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1997 a 2003, México, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004.
29. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Medición de la Pobreza, Variantes Metodológicas y Estimación Preliminar, México, 2004.

30. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Reforma al Sistema Presupuestario. La Nueva Estructura Programática, México, 1998.
31. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Sistema de Evaluación del Desempeño, 1999.
32. Secretaría de Programación y Presupuesto, Sistema Nacional de Planeación Democrática, México, Segunda edición, 1985.
33. Secretaría de Salud, Programa Nacional de Salud 2001-2006, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Septiembre de 2001.

Complementaria:

34. Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo, Auditoría al Desempeño, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., Universidad Nacional Autónoma de México/Facultad de Contaduría y Administración, Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primera Edición, México, 2008.
35. Aguilar Villanueva, Luis F., El Estudio de las Políticas Públicas, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

## Índice de Cuadros, Gráficos y Diagramas

### Cuadros

	Pág.
CUADRO NÚM. 1 COMPARATIVO DE APERTURAS PROGRAMÁTICAS 1997 y 1998	24
CUADRO NÚM. 2 METAS Y PRESUPUESTO DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES, 1997-2003	47
CUADRO NÚM. 3 COBERTURA DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES EN LA META DE MEDIANO PLAZO, POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2003	49
CUADRO NÚM. 4 LOCALIDADES DE ALTA Y MUY ALTA MARGINACIÓN DEL MEDIO RURAL, POR ENTIDAD FEDERATIVA DONDE TUVO PRESENCIA EL PROGRAMA OPORTUNIDADES, 2003	50
CUADRO NÚM. 5 COMPORTAMIENTO DE LA MATRÍCULA ESCOLAR Y LOS BECARIOS EN EL NIVEL PRIMARIA INCORPORADOS AL PROGRAMA OPORTUNIDADES, 1997-2003	52
CUADRO NÚM. 6 COMPORTAMIENTO DE LA MATRÍCULA ESCOLAR Y LOS BECARIOS EN EL NIVEL SECUNDARIA INCORPORADOS AL PROGRAMA OPORTUNIDADES, 1997-2003	53
CUADRO NÚM. 7 COMPORTAMIENTO DE LA MATRÍCULA ESCOLAR Y LOS BECARIOS EN EL NIVEL DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR INCORPORADOS AL PROGRAMA OPORTUNIDADES, 2001-2003	54
CUADRO NÚM. 8 SEGUIMIENTO DE LOS BECARIOS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES DE PRIMARIA, DESDE EL CICLO ESCOLAR 1997-1998 AL 2002-2003, POR GÉNERO	54
CUADRO NÚM. 9 SEGUIMIENTO DE LOS BECARIOS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES DE SECUNDARIA DESDE EL CICLO ESCOLAR 1998-1999 Y 2002-2003, POR GÉNERO	55
CUADRO NÚM. 10 SEGUIMIENTO DE LOS BECARIOS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR DESDE EL CICLO ESCOLAR 2001-2002 Y 2002-2003, POR GÉNERO	55
CUADRO NÚM. 11 BECARIOS DE PRIMARIA, SECUNDARIA Y EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR QUE CUMPLIERON CON LA ASISTENCIA ESCOLAR, CICLOS ESCOLARES 1999-2000, 2003-2004	56
CUADRO NÚM. 12 CASOS POR CADA 100,000 HABITANTES DE LAS 11 PRINCIPALES ENFERMEDADES EN LOS MUNICIPIOS CON PRESENCIA DE FAMILIAS BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES ATENDIDOS POR LA SECRETARÍA DE SALUD Y EL IMSS-OPORTUNIDADES, 2001-2003	57
CUADRO NÚM. 13 PORCENTAJE DE NIÑOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES MENORES DE 2 AÑOS Y DE 2 A 4 AÑOS CON DESNUTRICIÓN LEVE, MODERADA Y SEVERA, ATENDIDOS EN LAS UNIDADES MÉDICAS DE LA SECRETARÍA DE SALUD, 2000 Y 2003	59
CUADRO NÚM. 14 PORCENTAJE DE NIÑOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES MENORES DE 2 AÑOS Y DE 2 A 4 AÑOS, ATENDIDOS POR EL IMSS-OPORTUNIDADES, CON DESNUTRICIÓN LEVE, MODERADA Y SEVERA, 2000 Y 2003	60
CUADRO NÚM. 15 FAMILIAS BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES POR TIPO DE APOYO RECIBIDO, 2000-2003	60
CUADRO NÚM. 16 REPRESENTATIVIDAD DEL APOYO ALIMENTARIO OTORGADO A LAS FAMILIAS BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES EN SU INGRESO DIARIO, 2000-2003	61
CUADRO NÚM. 17 PRESUPUESTO EJERCIDO DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES, EN LOS COMPONENTES DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN, 1997-2003	62
CUADRO NÚM. 18 ÍNDICE DE CAPITALIZACIÓN DE LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CRÉDITO, 2001-2005	74
CUADRO NÚM. 19 ÍNDICE DE SOLVENCIA DE LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CRÉDITO, 2001-2005	74
CUADRO NÚM. 20 ÍNDICE DE SOLVENCIA DE LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS DE FOMENTO, 2003 - 2005	75
CUADRO NÚM. 21 ÍNDICE DE LIQUIDEZ DE LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CRÉDITO, 2001-2005	76
CUADRO NÚM. 22 ÍNDICE DE LIQUIDEZ DE LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS DE FOMENTO, 2003 -2005	76

CUADRO NÚM. 23 ÍNDICE DE APALANCAMIENTO DE LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CRÉDITO, 2001-2005	77
CUADRO NÚM. 24 ÍNDICE DE APALANCAMIENTO FIRA y FOVI, 2003-2005	77
CUADRO NÚM. 25 ÍNDICE DE RENTABILIDAD DE LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CRÉDITO, 2001-2005	77
CUADRO NÚM. 26 ÍNDICES DE RENTABILIDAD DE LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS DE FOMENTO, 2003-2005	78
CUADRO NÚM. 27 ÍNDICE DE EFICIENCIA ADMINISTRATIVA DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS DE FOMENTO, 2001-2005	78
CUADRO NÚM. 28 APOYOS DEL SISTEMA FINANCIERO DE FOMENTO AL SECTOR INDUSTRIAL, 2001-2005	79
CUADRO NÚM. 29 APOYOS DEL SISTEMA FINANCIERO DE FOMENTO AL SECTOR AGROPECUARIO, 2001-2005	80
CUADRO NÚM. 30 APOYOS DEL SISTEMA FINANCIERO DE FOMENTO AL SECTOR VIVIENDA, 2001-2005	80
CUADRO NÚM. 31 APOYOS DEL SECTOR AHORRO Y CRÉDITO POPULAR, 2001-2005	80
Gráficos	
GRÁFICO NÚM. 1 PORCENTAJE DE NIÑOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES MENORES DE 2 AÑOS Y DE 2 A 4 AÑOS CON DESNUTRICIÓN, RESPECTO DEL TOTAL DE NIÑOS DE ESA EDAD EN CONTROL EN LAS UNIDADES MÉDICAS, 2000-2003	58
Diagramas	
DIAGRAMA NÚM. 1 ORGANIGRAMA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN	33
DIAGRAMA NÚM. 2 ALINEACIÓN DEL OBJETIVO GENERAL DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES RESPECTO DE LOS OBJETIVOS IDENTIFICADOS EN LOS DOCUMENTOS NORMATIVOS DE MEDIANO PLAZO, 2001-2006	48
DIAGRAMA NÚM. 3 SISTEMA FINANCIERO MEXICANO	67
DIAGRAMA NÚM. 4 ALINEACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES CONFERIDAS A LA DIRECCIÓN GENERAL DE BANCA DE DESARROLLO CON LOS OBJETIVOS IDENTIFICADOS EN LOS DOCUMENTOS NORMATIVOS DE MEDIANO PLAZO, 2001-2006	71